

Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale





Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale

Octobre 2006

Commission européenne
Office de coopération EuropeAid
Rue de la Loi/Wetstraat 41, B-1049 Bruxelles/Brussels

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://ec.europa.eu>):

http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm
http://ec.europa.eu/world/index_fr.htm
http://ec.europa.eu/external_relations/index_fr.htm
http://ec.europa.eu/development/index_fr.cfm

Ce guide méthodologique est également disponible aux adresses suivantes:

<http://www.ec-undp-electoralassistance.org>
http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/elections_en.htm
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

ISBN 978-92-79-10038-3

© Communautés européennes, 2006

Réimprimé en octobre 2008

Toutes les photographies sont de F. Bargiacchi, P. Guerin, D. Tuccinardi, M.R. Queiró et I. Ribot.

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Ce guide méthodologique se compose de trois parties, quatre études de cas et trois annexes. Cette publication doit servir d'outil de référence permettant de répondre aux besoins spécifiques susceptibles d'apparaître aux différentes étapes d'un cycle de projets d'assistance électorale.

La **Partie I** expose le cadre dans lequel on peut fournir une assistance électorale, les leçons tirées des précédentes expériences, la nouvelle «approche du cycle électoral». Elle traite aussi de questions transversales et des facteurs à prendre en compte concernant la technologie appliquée aux processus électoraux.

La **Partie II** présente les activités qui peuvent être proposées pour accompagner des cycles électoraux, en indiquant les bénéfices potentiels et les risques éventuels, et elle aborde également les effets plus larges, transversaux que l'on peut attendre de ces activités.

La **Partie III** traite de questions liées aux procédures internes de la Commission européenne pour la programmation, l'identification, la formulation et la mise en œuvre de l'assistance électorale et fournit par ailleurs des conseils opérationnels pour chaque phase.

Les études de cas illustrent comment la Commission met en œuvre ses différentes activités d'assistance électorale. **Les annexes** contiennent des outils opérationnels et des sources d'information, ainsi qu'une sélection de documents sur le sujet au format numérique.

Dans tout ce guide, nous avons utilisé trois types d'encarts pour (I) les concepts et idées-clés; (II) des informations complémentaires; et (III) des leçons tirées d'expériences antérieures et des exemples. Ils sont signalés par les icônes suivantes:



CONCEPTS ET IDÉES-CLÉS

Les concepts importants à retenir et les conseils sur les différentes étapes d'un projet.



INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Informations plus détaillées sur un point particulier ou suggestion de lectures complémentaires.



LEÇONS ET EXEMPLES

Avis et commentaires à partir de notre expérience propre ou de celle d'autres organisations et professionnels.

Préface

La démocratisation, la promotion des droits de l'homme et la bonne gouvernance sont au cœur de l'identité de l'Union européenne et constituent des objectifs majeurs de sa politique étrangère et de sécurité. Elles sont non seulement un impératif moral mais offrent en outre les meilleures garanties de stabilité et de prospérité, ce qui profite à toute la communauté internationale en termes de commerce, de sécurité, d'échanges humains et culturels. En soutenant le processus électoral, l'UE peut afficher son identité à l'étranger et promouvoir le respect des droits de l'homme et les valeurs démocratiques, conformément aux traités qui la fondent.

L'UE est un acteur de premier plan dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales dans le monde entier. Au cours des six dernières années, la Commission européenne a renforcé sa position parmi les principaux donateurs internationaux pour l'assistance électorale. De l'adoption en 2000 de la communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales à 2005, le volume des fonds consacrés à l'assistance électorale et la complexité des opérations ont augmenté de façon significative. Sur cette période, la Commission a dépensé plus de 300 Mio EUR pour des projets d'assistance électorale dans plus de 40 pays, et s'est en outre efforcée de soutenir davantage de processus électoraux dans des situations postconflituelles, comme en République démocratique du Congo et en Haïti. Les missions d'observation électorale de l'UE (MOEUE) ont obtenu un succès et une visibilité mérités et on considère qu'elles ont une grande importance politique, grâce à la méthodologie normative qu'elles utilisent et à la grande efficacité des opérations menées. Depuis 2000, l'UE a déployé 47 missions dans 35 pays avec la participation de 4 000 experts et observateurs pour un budget total de 77 Mio EUR.

Ce guide vise à donner à tout le personnel de la Commission européenne et à tous ceux dont le travail requiert une connaissance approfondie des questions liées à l'assistance électorale de la Commission (États membres, autres donateurs, officiels de pays tiers, consultants et prestataires de services) un outil opérationnel pratique et rapide pour les aider à toutes les étapes du cycle de gestion du projet.

Au cours des deux dernières années, la Commission a remodelé son approche, en repensant l'assistance électorale et en endossant un rôle de premier plan dans la campagne en faveur de stratégies de soutien à long terme avant de soutenir des projets ad hoc pour des événements électoraux particuliers. Ce guide méthodologique fait partie des efforts qu'elle fournit pour ancrer l'assistance électorale dans le cadre d'un développement démocratique et en faire un pilier du soutien au secteur de la gouvernance. Il vise à développer un cadre opérationnel stratégique et spécifique dans le domaine de l'assistance électorale, afin de rationaliser les interventions de la Commission européenne, de les rendre plus homogènes, efficaces et concordantes avec les objectifs généraux de l'UE. Dans cette perspective, il encourage à regarder au-delà de l'événement électoral immédiat à soutenir et, à travers une «approche du cycle électoral», adapte les interventions d'assistance au développement de la capacité institutionnelle des organes d'administration des élections et aux besoins à long terme de la société civile.

Il souligne également la complémentarité fondamentale de l'assistance et de l'observation électorales et en appelle à la création de synergies plus fortes entre les deux activités afin que les MOEUE tirent profit de l'expérience acquise au cours de projets d'assistance électorale et que les recommandations de ces missions d'observation soient prises en compte pour les interventions d'assistance suivantes.

Le guide combine l'analyse des leçons tirées des expériences d'assistance électorale passées avec la recherche de futurs défis, tous dans le contexte du cadre réglementaire en vigueur défini par les accords de coopération, les partenariats et les contrats de la Commission européenne. Pour ce faire, il :

- décrit les leçons tirées et présente une nouvelle approche opérationnelle dans le domaine de l'assistance électorale;
- propose des activités qui peuvent être mises en place pour accompagner des cycles électoraux et aborde également les questions transversales et les facteurs à prendre en compte lorsqu'on utilise la technologie dans des processus électoraux;
- spécifie les éléments de collaboration accrue sur la production de contenu, la formation et la participation à des réseaux de spécialistes avec les grands acteurs du domaine de l'assistance électorale;
- indique les outils opérationnels et les ressources disponibles à prendre en considération pour la programmation, la formulation et la mise en œuvre de l'assistance électorale.

Outre ce guide, d'autres initiatives visent à développer une expertise de l'assistance électorale et la capacité interne de la Commission à travailler dans ce domaine: il s'agit par exemple de modules de formation, de résumés concis, de notes pratiques et d'un livret de ressources présentant les bases d'une assistance électorale effective. Tout cela permettra des interventions plus efficaces, en accord avec les objectifs et les principes de gestion généraux de la Commission, ainsi qu'une meilleure contribution aux stratégies générales visant à une plus grande cohérence des politiques et des programmes et à promouvoir de véritables élections et une gestion transparente de processus électoraux durables. Il est donc important de développer des synergies encore plus fortes entre ces deux activités, par exemple en tenant compte des recommandations de ces missions d'observation pour l'identification et la formulation des futurs projets d'assistance électorale.

Dans ce contexte, il est important de développer des synergies encore plus fortes entre l'assistance électorale et son complément, l'observation électorale, pour s'assurer que les recommandations des missions électorales de la Commission soient prises en compte dans l'identification et la formulation des prochains projets d'assistance électorale de la Commission.



Koos Richelle

Directeur général

Office de coopération EuropeAid

Table des matières



Section I

Cadre, acquis et nouvelle approche opérationnelle

Chapitre 1

Cadre politique et stratégique

1.1	Soutien des processus électoraux	13
1.2	Instruments juridiques	15
1.3	L'aide aux élections de l'UE: assistance et observation électorales	18
1.4	Assistance électorale dans le contexte de la démocratisation et du développement durable	21
1.5	L'assistance électorale comme moyen de prévenir les conflits et de promouvoir la bonne gouvernance	22
1.6	Critères d'implication dans une assistance électorale	23
1.7	Dialogue politique et coopération au développement	25
1.8	Élections post-conflit	26

Chapitre 2

Assistance électorale de la Commission européenne / Rétrospective et perspectives

2.1	Rappel historique	29
2.2	Activités et statistiques 2000-2005	29
2.3	Leçons tirées, contraintes, réussites	31
2.4	Les défis à relever	33

Chapitre 3

Une nouvelle approche pour des processus électoraux durables

3.1	Les bénéficiaires et les parties prenantes	36
3.2	La nouvelle approche	43
3.3	Le cycle électoral	45
3.4	Stratégies à court et long termes dans les cycles électoraux	47
3.5	Renforcement institutionnel et développement des capacités	48
3.6	L'égalité d'accès: droits des minorités, droits des femmes et processus électoraux	50
3.7	Adopter la technologie appropriée pour les processus électoraux	56

Section II
Activités de soutien des cycles électoraux

Chapitre 4

Questions et points d'entrée

4.1	Introduction.....	71
4.2	Phase 1 – Cadre juridique.....	72
4.3	Phase 2 – Planification stratégique et mise en œuvre.....	82
4.4	Phase 3 – Formation et éducation.....	88
4.5	Phase 4 – Enregistrement et nominations.....	100
4.6	Phase 5 – La campagne électorale.....	108
4.7	Phase 6 – Opérations de vote et jour des élections.....	112
4.8	Phase 7 – Vérification des résultats.....	116
4.9	Phase 8 – Post-élections.....	120

Section III
Programmation, formulation et mise en œuvre

Chapitre 5

Ressources, services et méthodes

5.1	Description des ressources de la Commission européenne pour l'assistance électorale.....	125
5.2	Aperçu des services de la Commission européenne impliqués et de leurs responsabilités.....	128
5.3	Programmer l'assistance électorale.....	130
5.4	Identifier et formuler l'assistance électorale.....	131
5.5	Méthodes pour l'assistance électorale de la Commission européenne.....	142
5.6	Les procédures accélérées et les spécifications pour le matériel et les services électoraux sujettes à dérogation.....	152

Chapitre 6

Formulation et outils de mise en œuvre

6.1	Les soutiens par une expertise spécifique externe	154
6.2	Coordination avec d'autres acteurs	157
6.3	Le coût des élections	159
6.4	Établissement des budgets et évaluation des coûts	162
6.5	Achat de matériel et de services électoraux	166
6.6	Sur le financement de l'achat de matériel électoral	167
6.7	Assistance à l'approvisionnement électoral	171
6.8	Fournisseurs de matériel électoral	172
6.9	Formation à l'assistance électorale efficace	173

Études de cas

Cisjordanie et bande de Gaza	179
Indonésie	185
Madagascar	193
Mozambique	201

Annexes

Liste d'acteurs internationaux, continentaux et régionaux	211
Liste d'acronymes et d'abréviations	225
Bibliographie et autres documents pertinents	231
Remerciements	236

Cadre, acquis et Nouvelle approche opérationnelle

Chapitre 1

Cadre politique et stratégique

1.1	Soutien des processus électoraux	13
1.2	Instruments juridiques	15
1.3	L'aide aux élections de l'UE: assistance et observation électorales	18
1.4	Assistance électorale dans le contexte de la démocratisation et du développement durable	21
1.5	L'assistance électorale comme moyen de prévenir les conflits et de promouvoir la bonne gouvernance	22
1.6	Critères d'implication dans une assistance électorale	23
1.7	Dialogue politique et coopération au développement	25
1.8	Élections post-conflit	26

Chapitre 2

Assistance électorale de la Commission européenne / Rétrospective et perspectives

2.1	Rappel historique	29
2.2	Activités et statistiques 2000-2005	29
2.3	Leçons tirées, contraintes, réussites	31
2.4	Les défis à relever	33

Chapitre 3

Une nouvelle approche pour des processus électoraux durables

3.1	Les bénéficiaires et les parties prenantes	36
3.2	La nouvelle approche	43
3.3	Le cycle électoral	45
3.4	Stratégies à court et long termes dans les cycles électoraux	47
3.5	Renforcement institutionnel et développement des capacités	48
3.6	L'égalité d'accès: droits des minorités, droits des femmes et processus électoraux	50
3.7	Adopter la technologie appropriée pour les processus électoraux	56

Chapitre 1

Cadre politique et stratégique

1.1 Soutien des processus électoraux

Des élections constituent une étape essentielle dans un processus de démocratisation, même si elles ne sont pas forcément synonymes de démocratie. Elles offrent du moins une chance unique d'obtenir une participation et une représentation politiques (organisation du processus politique, discours politique, médias), sont un élément important pour la pleine jouissance d'un grand nombre de droits de l'homme (liberté d'expression, de réunion et d'association, etc.). Les élections ont également un impact significatif sur l'État de droit, leur succès dépendant de la légitimité des cadres institutionnels (administration électorale, implication du pouvoir judiciaire, etc.).

À travers les trois objectifs de la politique de développement de la Communauté (développement économique et social durable des pays en voie de développement, intégration de ces pays dans l'économie mondiale et campagne contre la pauvreté dans ces pays) le Traité de l'UE souligne également la dimension politique fondamentale des relations extérieures, rappelant le but d'un développement et d'une consolidation de la démocratie et de l'État de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Promouvoir la gouvernance démocratique est une préoccupation-clé de tous les programmes de coopération et de développement de la Commission européenne. Avoir une politique systématique et un dialogue politique avec les pays bénéficiaires passe par des processus de soutien et facilite des réformes à la fois légitimes et viables. Les principes-clés de la gouvernance tels que la responsabilité, la transparence, l'appropriation et la participation publique sont mis en avant dans tous nos programmes de coopération. Le portefeuille de projets et de programmes de la Commission portant sur des questions-clés de gouvernance, telles que la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, le renforcement de l'État de droit, le transfert du pouvoir à la société civile et la mise en œuvre d'une réforme de l'administration publique, grossit d'ailleurs tous les ans.

Le rôle joué par la Commission pour la promotion de la démocratie est particulièrement important. Elle soutient en effet des projets et des programmes destinés à favoriser la participation des citoyens au dialogue public, aux élections et à la politique, à augmenter les capacités de parlements à exercer leurs fonctions législatives et de contrôle, à consolider les principales institutions indépendantes pour assurer la protection des droits fondamentaux des citoyens, ou encore à promouvoir la liberté d'association et la création de médias indépendants et professionnels.

La Commission européenne est très impliquée dans le soutien de processus électoraux par la promotion du développement des capacités d'organes d'administration des élections à organiser des élections transparentes, pérennes et crédibles, par le financement de programmes d'éducation des électeurs et d'éducation civique et par le déploiement de missions d'observation électorale de l'UE. Elle encourage vivement les synergies et les complémentarités entre les deux composantes du soutien électoral, l'assistance et l'observation, tout en maintenant une distinction claire entre les rôles et les responsabilités liés à chacune de ces activités.

Outre l'obligation morale ou idéaliste de soutenir la démocratie, il existe un intérêt pragmatique à la démocratisation puisqu'on considère qu'elle a des conséquences positives sur la réduction de la pauvreté et sur les progrès économiques et sociaux. L'expérience des pays en voie de développement montre qu'en général, les démocraties et les pays en voie de démocratisation ont de bien meilleurs résultats que les régimes autoritaires sur la plupart des indicateurs de développement économique et social. Parmi tous les pays en voie de développement, ce sont les démocraties qui, ces vingt dernières années, ont atteint les meilleurs résultats et une croissance économique et sociale supérieure à la moyenne dans leur région.

La démocratie favorise aussi la paix et la stabilité, car les pays démocratiques sont bien moins enclins au conflit: 80 % de tous les conflits inter-États ont impliqué des régimes autocrates et presque tous les réfugiés actuels viennent de pays non démocratiques.

La soif de liberté et le souhait d'un système politique représentatif, ouvert et pluraliste ne sont pas réservés à certains pays ou à certaines parties du monde. La fin du XX^e siècle a été marquée par une forte volonté de démocratie dans le monde entier. Néanmoins, même si la majorité des pays en voie de démocratisation n'est pas retombée sous la coupe de régimes autoritaires et que l'opinion publique continue de soutenir la démocratie, il est vrai que l'enthousiasme des premiers temps de la transition démocratique a, dans plusieurs pays, fait place à la désillusion.

Il est important d'admettre que la démocratie n'est pas à elle seule la solution magique pour éradiquer la pauvreté et assurer le développement économique et social, de la même façon que l'organisation d'élections n'est pas la recette de la démocratie. Cependant, si la transition politique se fait en profondeur et ne se contente pas d'adopter les formes de la démocratie, il y a plus de chances qu'elle contribue à réduire la pauvreté, à favoriser le développement et à promouvoir la paix. La façon dont les élections sont organisées et mises en œuvre modifiera également leur impact sur le processus de démocratisation.



1.2 Instruments juridiques



«La promotion d'une réelle démocratie et du respect des droits de l'homme n'est donc pas uniquement un impératif moral: c'est aussi un facteur déterminant dans le développement humain à long terme et la construction d'une paix durable. Des actions de soutien au processus de démocratisation et au respect des droits de l'homme, notamment le droit de participer à la mise en place de gouvernements par des élections libres et équitables, peuvent contribuer de manière substantielle à la paix, à la sécurité et à la prévention des conflits. L'engagement de l'UE à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit figure dans les traités. L'article 6 du traité sur l'Union européenne (traité UE) indique explicitement que les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et d'État de droit sont des valeurs européennes fondamentales. Les missions de terrain concernant les droits de l'homme et les missions électorales font donc partie du mandat de l'UE dans la mesure où le traité considère la protection et la promotion des droits de l'homme, ainsi que le soutien de la démocratisation, comme des pierres angulaires de la politique étrangère et de l'aide au développement de l'UE.»

(COM(2000)191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE)

15

Pendant maintenant plus de deux décennies, la Commission européenne a agi dans le domaine du soutien électoral et son approche, sa méthodologie et ses outils ont considérablement évolué. À la fin des années quatre-vingt-dix, le soutien enthousiaste et souvent inconditionnel du processus électoral de la part de la communauté internationale a cédé le pas à une approche plus raisonnée et restreinte. La Commission, comme d'autres donateurs et fournisseurs d'assistance électoral, a commencé à effectuer une analyse plus approfondie de l'impact de son soutien des processus électoraux à la lumière de l'évolution à long terme de la démocratie et de la bonne gouvernance dans de nombreux pays en situation postconflictuelle, démocraties émergentes et en transition.

Dans ce contexte, la communication d'avril 2000¹ de la Commission sur «les missions d'assistance et d'observation électorales» a représenté un tournant dans la façon dont l'UE considérait le soutien électoral. Tout en réaffirmant l'engagement de la Commission européenne à fournir une assistance technique et financière pour l'organisation d'élections, cette communication a donné le ton pour une stratégie de soutien électoral plus cohérente. En 2003, la Commission a présenté un document de travail de ses services² sur la mise en œuvre de la communication en question, qui passait en revue les procédures et les pratiques liées au déploiement de MOEUE et développait une stratégie pour l'assistance et l'observation électorales.

1 COM(2000)191.

2 SEC(2003)1472, 19.12.2003.

L'adoption en 1999 des règlements 975/99 et 976/99³ de la Commission a joué un rôle significatif dans ce changement d'approche en fournissant un nouvel instrument juridique pour la mise en œuvre des opérations. Cet outil contribuait ainsi aux objectifs généraux de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit et encourageait le respect des droits de l'homme et des libertés. Certains paragraphes de ces textes concernaient l'apport d'une aide technique et financière de la Communauté européenne pour soutenir les processus électoraux, quelle que soit la situation géographique du pays bénéficiaire, et traitaient de questions telles que: le soutien d'organes d'administration des élections indépendants; la fourniture de matériel et d'une aide technique et juridique; la promotion du pluralisme et la participation de groupes spécifiques; le soutien des médias.⁴

La communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales distingue aussi les deux composantes de l'aide aux élections de l'UE, l'assistance et l'observation, et indique leur complémentarité dans le processus global.

16



3 Règlements 975/1999 et 976/1999 du 29.4.1999 sur le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit et pour le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4 *UNDP Global Practice Meeting on Electoral Assistance*, 15.11.2004, Manille.

La stratégie d'assistance électorale de l'UE:

- est guidée par des **objectifs clairs** et reposant sur le **principe de partenariat** entre l'UE et le pays dans lequel ont lieu les élections. La Communauté **doit aider le gouvernement du pays d'accueil à créer et à maintenir des structures nationales indépendantes pour la tenue d'élections, basées sur la démocratie, l'État de droit et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales**. Cette approche doit être reflétée dans les documents de stratégie nationale des pays concernés;
- encourage le **développement de structures nationales** et apporte un soutien, le cas échéant, aux **commissions électorales nationales ainsi qu'aux ONG et aux organisations de la société civile concernées par l'éducation civique et des électeurs**;
- favorise la **viabilité à long terme après une élection**. Au besoin, une mission d'assistance technique pourrait continuer d'apporter son soutien au gouvernement pour pallier toute faiblesse de l'administration électorale et de l'État de droit;
- encourage le **pluralisme**, tant au niveau politique qu'au niveau nécessaire pour assurer le caractère pluraliste de la société. Les actions doivent notamment porter sur la **promotion d'ONG locales et d'autres intervenants locaux ainsi que sur le renforcement de leur impact sur le développement de structures locales**. Il est également important de promouvoir l'**indépendance et la responsabilité des médias et le respect des droits à la liberté d'association**. Pour certaines élections, il peut être nécessaire de financer des ONG locales mais non des activités du gouvernement;
- favorise le **partenariat avec les ONG** et permet de tirer des enseignements de leur expérience. L'UE doit faire un effort consistant et cohérent pour identifier et intégrer dans ses actions de soutien électorale les ONG européennes et locales disposant de mandats adéquats et d'une expérience appropriée. L'UE doit plus particulièrement promouvoir la participation des femmes et des minorités aux élections et aux processus de prise de décision tant au niveau national et régional que local, à titre d'électeurs ou de candidats; promouvoir des médias libres et pluralistes; promouvoir l'éducation civique et des électeurs;
- insiste sur la nécessité de **soutenir des observateurs locaux, qui peuvent jouer un rôle-clé dans le développement d'institutions démocratiques**. Une fois les institutions démocratiques mises en place et fonctionnant correctement, la présence d'observateurs de l'UE ne devrait plus être nécessaire. Toutefois, les organisations nationales d'observateurs bénéficiant d'un soutien de l'UE doivent être suffisamment bien implantées, bien équilibrées et neutres;
- accorde une attention particulière au **recensement électorale et à la délimitation équitable des circonscriptions électorales**;
- favorise les **mécanismes d'autorégulation** nécessaires pour assurer un fonctionnement correct de la démocratie, avec notamment des contrôles à tous les stades du processus électorale par des représentants de tous les partis politiques en jeu, des médias libres et un contrôle effectué par des organisations nationales «neutres» (en général des ONG ou des organisations religieuses).

(COM(2000)191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE)

1.3 L'aide aux élections de l'UE: assistance et observation électorales

(...) «Par assistance électorale, on entend l'aide technique ou matérielle apportée lors du processus électoral. Il peut s'agir d'un soutien professionnel pour aider à définir un cadre juridique pour les élections, d'un coup de pouce général donné à la commission nationale des élections en fournissant par exemple le matériel et l'équipement de vote ou en l'aidant à effectuer l'inscription des partis politiques et des électeurs. L'aide précitée peut aussi se faire sous forme de soutien aux ONG et à la société civile dans des domaines tels que l'éducation civique et des électeurs ou la formation d'observateurs locaux ou de soutien aux médias par le biais d'un suivi des médias et de la formation des journalistes(...).»

(...) L'observation électorale complète l'assistance électorale sur le plan politique. Elle est définie comme le recueil d'informations concernant le processus électoral et le fait de rendre des avis autorisés sur la conduite de ce processus sur la base des informations recueillies par des personnes qui n'ont pas qualité pour intervenir dans ce processus.⁵ En termes généraux, l'observation électorale fait partie de l'assistance électorale. Sur le plan technique, il s'agit d'activités différentes, mais il convient de les considérer comme étant complémentaires et de les programmer comme telles.»

(COM(2000)191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE)



Petit à petit, une distinction méthodologique et linguistique s'est imposée entre d'une part l'assistance électorale ponctuelle, considérée comme l'apport d'une aide ciblée sur l'événement lui-même, et l'assistance électorale, vue comme un soutien plus conséquent dans la durée aux systèmes, aux processus et aux institutions électoraux. L'assistance électorale doit faire le point à toutes les étapes du cycle électoral; les périodes qui suivent les élections ou entre des élections sont alors aussi importantes que l'organisation des élections elles-mêmes, et elles requièrent donc des contacts et des actions de soutien interinstitutionnels réguliers avant, pendant et après les périodes d'élections, afin de tirer les leçons de chaque expérience et d'améliorer ainsi les processus électoraux dans les pays bénéficiaires.

Le document de travail des services de la Commission sur le soutien électoral⁶ souligne encore les rôles parallèles mais distincts de l'observation et de l'assistance dans le processus électoral:

«L'assistance lors des processus électoraux et l'observation sont des activités complémentaires. L'observation, tout en contribuant potentiellement à l'amélioration des élections, suppose l'évaluation des atouts et des faiblesses d'un processus électoral et la

5 International IDEA, *Code de conduite: Administration électorale éthique et professionnelle*, Stockholm, 1997.

6 Mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales - SEC(2003) 1472, 19.12.2003.

présentation de recommandations. Il s'agit d'un élément important dans la perspective d'une éventuelle assistance après les élections.»

(...) L'assistance, quant à elle, peut améliorer un processus électoral avant les élections et sera d'autant plus efficace si elle a été prévue suffisamment tôt avant la tenue des élections suivantes. Les efforts d'assistance peuvent contribuer au processus politique d'un pays, étant donné que les questions de réforme électorale ont souvent une dimension politique.»

Au cours de la rédaction de ce guide et surtout des missions menées en soutien des délégations de la Commission, les interlocuteurs rencontrés ont exprimé la même perception positive du rôle des MOEUE par rapport aux projets d'assistance électorale de la Commission européenne. Les deux activités n'étaient pas considérées comme concurrentes, mais bien plutôt comme complémentaires dans le contexte d'une assistance à long terme pour un cycle électoral, car elles sont conduites de façon professionnelle et indépendante et contribuent de manière équivalente mais différente au développement démocratique du pays.



Cette double implication des institutions de l'UE, loin de donner lieu à d'éventuels conflits d'intérêts, est en réalité une valeur ajoutée importante pour la promotion des objectifs de gouvernance et de développement. Il convient de souligner à cet égard que les MOEUE sont indépendantes et dirigées par un chef de mission qui est aussi membre du Parlement européen. Les délégations et les autorités nationales soutenues par les services de la Commission européenne au siège sont responsables des projets d'assistance électorale.

19

Les recommandations des observateurs deviennent donc nécessairement prépondérantes dans la conception de futures réformes électorales et de projets d'assistance. Elles servent aussi de base à l'élaboration du programme de réformes (surtout après les élections de première et deuxième générations), ainsi que de plateforme pour la programmation par la communauté internationale de la série d'interventions suivante, en concertation avec les autorités nationales.

Dans la grande majorité des cas, les MOEUE ont été déployées dans des pays où la Commission européenne a aussi contribué techniquement et financièrement au processus électoral lui-même. Les services de la Commission sont chargés d'assurer la cohérence globale et les synergies entre l'assistance et l'observation électorales. Des missions exploratoires des MOEUE prennent en compte toute l'assistance déjà fournie au pays et, le cas échéant, l'assistance encore fournie, et elles reprennent les recommandations des précédentes missions d'observation électorale.

Dans le cadre du soutien électoral de l'UE, les deux éléments, l'observation et l'assistance électorales, sont toujours clairement distingués et gérés par des services différents afin de garantir

l'absence de conflits d'intérêts entre les projets d'assistance de la Commission européenne et le travail d'évaluation du processus électoral des MOEUE.

L'observation électorale de l'UE s'appuie, conformément aux normes internationales⁷, sur les principes de couverture totale, d'impartialité, de transparence et de professionnalisme. Bien qu'elles soient financées par le budget général de l'UE, et donc sujettes à des règles strictes de bonne gestion financière, les MOEUE sont totalement indépendantes pour effectuer leur évaluation et leur compte rendu de processus électoraux. Pendant toute leur durée, ces MOEUE restent politiquement indépendantes des délégations de la Commission, distinctes de toutes les autres activités d'assistance de la Commission et sont conduites indépendamment selon leur mandat par un parlementaire de l'UE nommé à cet effet.⁸

Il est donc important d'établir des synergies encore plus fortes entre l'assistance électorale et les MOEUE pour que les délégations de la Commission et les autorités nationales soient à même d'effectuer le suivi et de formuler leur intervention en tenant compte de ces recommandations. C'est pourquoi, les MOEUE, les délégations et les services de la Commission au siège accroissent leur collaboration. Les MOEUE sont invitées, au cours de la rédaction de leurs conclusions définitives, à travailler avec ces services pour rédiger des recommandations dans un format pratique pour l'identification et la formulation d'activités spécifiques destinées au soutien du cycle électoral suivant. Elles devront être plus détaillées et opérationnelles et prendre en considération les mécanismes de gestion du cycle des projets de la Commission européenne, ainsi que le fonctionnement global de la coopération au développement de l'UE avec ses liens interinstitutionnels. Les délégations devront utiliser les recommandations des MOEUE dans le dialogue politique et les discussions avec les autorités nationales pour les éventuelles interventions d'assistance électorale à venir.

20

7 La déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux du 24 octobre 2005: l'Union africaine, le Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL), le Centre Carter, le Centre d'instruction et de promotion électorale (CAPEL), le Secrétariat du Commonwealth, le Conseil de l'Europe – la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Conseil de l'Europe – l'Assemblée parlementaire, l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA), la Commission européenne, le Réseau européen des organisations d'observation électorale (ENEMO), le Service international de réforme électorale (ERIS), l'IFES, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), l'Union interparlementaire (IPU), l'Institut républicain international (IRI), l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI), l'Organisation des États américains (OAS), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH), The Pacific Islands/Australia/New Zealand Electoral Administrators Network (PIANZEA (réseau des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande))

8 Voir le Handbook for European Union Observation Missions (Manuel des missions d'observation de l'Union européenne).

1.4 Assistance électorale dans le contexte de la démocratisation et du développement durable

Des élections représentent une occasion unique d'encourager et de consolider des éléments importants du processus de démocratisation tels que la participation et le contrôle politique, et elles constituent donc un outil primordial pour renforcer les institutions démocratiques et donner une légitimité aux autorités élues. Ces aspects sont fondamentaux pour le développement durable qui requiert un environnement social et politique stable et des institutions saines, responsables. Les éléments de participation, de représentation et de contrôle politiques sont alors incontournables.

Cependant, les élections ne suffisent pas à faire advenir la démocratie et la conviction qu'elles pouvaient induire seules la transition vers un régime démocratique ou son renforcement a été remise en question. Cette vision a laissé place à des approches qui regardent au-delà de l'événement électoral immédiat et prévoient des interventions à plus long terme pour soutenir les processus électoraux.



L'expérience de presque deux décennies d'assistance électorale dans des pays sortant de conflits et dans des démocraties émergentes/de transition a montré que l'assistance électorale aura un impact plus positif et plus durable si elle s'inscrit dans des contextes plus larges d'aide à la démocratisation et au développement durable. On est donc passé d'un soutien ad hoc d'événements électoraux à la fourniture d'une aide intégrée viable à long terme.

21

Les moyens d'atteindre ces objectifs ont changé, passant de l'imposition de normes et de systèmes, qui étaient principalement dictés par les expériences des assistants plutôt que par la situation réelle des bénéficiaires, au développement de la capacité institutionnelle et de l'appropriation nationale par un partenariat constructif à long terme visant la consolidation de la démocratie.

Cela peut demander la prise en compte de paramètres différents pour évaluer l'efficacité des interventions d'assistance électorale. Les évaluations doivent être effectuées dans le cadre de normes contresignées, acceptées et reconnues par les pays partenaires. Les normes internationales sur les élections démocratiques sont à prendre en considération lors de la formulation de l'intervention d'assistance électorale, étant entendu qu'il faut se mettre d'accord au préalable avec les pays partenaires sur les points de référence à adopter concernant les normes électorales, en fonction du traité du pays avec les Nations unies, ainsi que d'autres normes extérieures à ce traité applicables du fait de l'appartenance à des organisations et groupements régionaux, toujours dans l'optique de placer la barre plus haut. Le guide préparé pour les MOEUE sur ces normes⁹ peut

9 Voir le Handbook for European Union Observation Missions (Manuel des missions d'observation de l'Union européenne).

se révéler extrêmement utile à cet égard, car il fournit des informations claires sur les accords et engagements légalement contraignants et sur les impératifs politiques.¹⁰



L'assistance électorale se focalise maintenant sur la qualité et l'opportunité des choix méthodologiques, opérationnels et technologiques à faire pour sa mise en œuvre, qui a commencé à être perçue non plus comme un événement isolé mais comme un processus. Les imperfections constatées et les résultats limités doivent alors être considérés comme un motif supplémentaire pour soutenir des processus électoraux de manière moins désorganisée et investir davantage dans les institutions chargées de gérer les élections.*

* Andrew Ellis, *From Optimism to Realism: Ten Years of Electoral Development*, in International IDEA, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, mai 2005.

1.5 L'assistance électorale comme moyen de prévenir les conflits et de promouvoir la bonne gouvernance

22

Le pouvoir qu'a l'électorat de transformer pacifiquement le paysage politique et démocratique d'un pays apparaît de façon récurrente dans différents pays et différentes situations.

Des élections peuvent non seulement légitimer l'autorité politique et promouvoir la gouvernance, mais aussi jouer un rôle vital dans une société comme mécanisme de régulation de conflits internes et contribuer à la réconciliation et à la paix.

L'assistance électorale est souvent l'outil qui permet à un pays de tenir des élections régulières, crédibles et transparentes, car elle incite toutes les parties impliquées à accepter les résultats comme légitimes et garantit qu'elles auront recours uniquement à des moyens légaux de faire valoir leurs réclamations. La tenue d'élections démocratiques régulières, si elle n'est pas la panacée pour tous les conflits, reste un mécanisme important pour les prévenir et l'assistance électorale peut être alors fondamentale.

L'impact des processus électoraux dépasse les aspects de démocratisation, de représentativité, de légitimité et de responsabilité. Les élections sont un élément significatif de la pleine jouissance d'un grand nombre de droits de l'homme (liberté d'expression, de réunion, d'association, égalité religieuse, raciale, parité, etc.) et elles ont un effet important sur l'État de droit, leur succès dépendant de la légitimité des cadres institutionnels (administration électorale, implication du pouvoir judiciaire, etc.).

10 A Guide for EUEOMs, *Benchmarks for International Electoral Standards*, ERIS, 2005.



L'assistance électorale est aussi très souvent un point d'entrée pour des interventions de portée plus étendue sur la gouvernance et pour la promotion des principes de bonne gouvernance. Elle peut ouvrir à une aide plus large à la démocratisation, au renforcement de la société civile, à la promotion des droits de l'homme (y compris sur les questions de genre, de minorités, de peuples indigènes, etc.), au renforcement de l'État de droit et du système judiciaire, ainsi qu'à la décentralisation.

L'établissement d'institutions légales et politiques largement acceptées par la communauté, œuvrant de manière ouverte, transparente et responsable à la participation populaire, à la représentation équitable, au contrôle décentralisé et à la protection des droits des minorités est la clé non seulement d'élections libres et régulières, mais aussi de la promotion de la bonne gouvernance dans un pays.

1.6 Critères d'implication dans une assistance électorale

Avant la communication de 2000 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE, la décision de fournir une assistance électorale se justifiait uniquement par l'importance de certains événements électoraux par rapport à la politique étrangère stratégique de l'UE vis-à-vis du pays en question.

Tout en réaffirmant qu'il «convient d'effectuer au cas par cas une évaluation de l'opportunité du soutien à un processus électoral, qu'il soit national ou local, compte tenu de la stratégie globale de l'UE, de l'importance politique et du potentiel démocratique de l'élection proprement dite, de l'importance du pays pour l'UE ainsi que de ses contraintes budgétaires», la communication de 2000, s'inspirant des meilleures pratiques, a produit un certain nombre de critères de base qui ont ouvert la voie à une approche plus cohérente de l'intervention. Ces critères sont les suivants:

- une demande d'assistance électorale de la Communauté émanant du gouvernement du pays d'accueil;
- l'acceptation générale par les principaux partis politiques et les autres partenaires potentiels d'un programme d'assistance électorale de la Commission européenne;
- l'existence d'un suivi de la situation politique par l'UE ou de programmes de développement de l'UE dans le pays d'accueil;
- un calendrier adéquat pour la préparation;
- la liberté de circulation, l'accès aux informations et la sécurité de l'équipe technique d'assistance doivent être assurés.

Un certain nombre de critères supplémentaires ont été ajoutés par le document de travail de la Commission sur la mise en œuvre de la communication de 2000¹¹, à savoir:

- La complémentarité: l'organisation d'élections est une obligation de l'État qui requiert de sa part l'allocation de ressources appropriées. Par conséquent, l'assistance de la Commission européenne ne peut être fournie qu'en complément d'un financement de l'État concerné. On pourra faire une exception dans le cas de scénarios postconflituels ou d'États en déliquescence où les autorités étatiques n'existent pas ou n'ont pas de moyens suffisants.
- Une meilleure définition des résultats attendus: l'assistance doit respecter son but ultime, c'est-à-dire l'amélioration de l'expression de la volonté populaire par le processus électoral, par exemple l'aide à la professionnalisation de l'administration électorale ne doit pas être considérée comme une fin en elle-même, mais comme un moyen d'améliorer la transparence et le bon déroulement des élections.
- Dans un environnement instable, il faut évaluer l'impact de l'assistance fournie comme outil de prévention des conflits. L'assistance électorale peut jouer un rôle pour prévenir des conflits violents car de véritables élections donnent de la légitimité, renforcent la participation et permettent de gérer les tensions et les conflits de manière démocratique.
- Enfin, il faut étudier l'opportunité politique d'une forme particulière d'assistance. Comme pour le déploiement d'une MOEUE, il faut déterminer s'il existe un minimum d'espace démocratique et de volonté politique dans le pays pour permettre la mise en place de véritables élections. Si ces conditions ne sont pas réunies, fournir une assistance aux autorités ne servira qu'à soutenir une machine électorale sans objectif utile, dont l'existence pourrait être utilisée pour tenter de légitimer un processus biaisé.

La définition de ces critères exige la diffusion de références et d'indicateurs de performance plus objectifs et spécifiques afin d'offrir aux délégations de la Commission européenne un outil d'évaluation plus efficace. Très souvent en effet, lorsqu'on traite la question de l'opportunité politique de l'assistance et de ses conséquences, la frontière entre la coopération au développement et le risque de cautionner un processus manipulé est très mince.



De manière générale, le soutien de dernière minute d'événements électoraux restera une caractéristique primordiale de l'assistance de la Commission dans des circonstances spécifiques (élections éclaircies à la suite de coups d'État, scénarios postconflituels). Même dans ces cas-là, de telles interventions doivent s'inscrire dans des stratégies à long terme dès le départ.

11 Document de travail des services de la Commission, Mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales, SEC(2003) 1472.

La Commission européenne a cherché à jouer un rôle plus proactif dans la promotion de la réforme électorale bien avant une élection donnée. Les pressions croissantes exercées sur les pays en transition pour qu'ils démontrent leur engagement dans le processus de démocratisation ont cependant provoqué une explosion du nombre de demandes d'assistance de la part des pays partenaires. D'autres critères plus spécifiques devront donc être développés à l'avenir pour déterminer la nature de la réponse de l'UE aux besoins des organes d'administration des élections et d'autres autorités pertinentes.

L'accord sur la mise en œuvre de tels critères et l'enthousiasme que pourrait susciter ce processus en termes de démocratisation ne doivent toutefois pas faire oublier aux professionnels les avantages qu'il y a à établir des références et des indicateurs spécifiques pour contrôler et évaluer la mise en place de l'assistance.

Dans les activités d'assistance électorale financées par la Commission, il est crucial de développer des indicateurs de performance plus spécifiques et mesurables tout en s'orientant vers des approches plus sectorielles. Ces indicateurs doivent s'appuyer sur une méthodologie d'administration électorale cohérente et utiliser des outils appropriés. Ils doivent faire appel à des structures codifiées, à des normes reconnues et au bon sens. L'objectif serait de réduire la part de la subjectivité dans l'évaluation des impacts.

25

1.7 Dialogue politique et coopération au développement

Le dialogue politique est fondamental pour mettre sur pied une stratégie d'assistance électorale efficace et durable. Les réformes institutionnelles requises pour améliorer le processus électoral dépendent entièrement de la volonté politique des acteurs d'engager de tels processus.

Si un gouvernement ou une commission électorale ne partage pas l'engagement de soutenir la création d'une administration électorale efficace et digne de confiance, l'assistance électorale n'apportera pas seule au processus électoral l'intégrité requise.

Les facteurs politiques revêtent une importance accrue lorsque l'assistance ne consiste plus seulement à soutenir des événements électoraux isolés, mais fait partie intégrante de stratégies à long terme destinées à faire avancer la démocratie ou à intensifier l'aide au développement durable des pays bénéficiaires. Le besoin de tenir compte de l'adhésion nationale à ces stratégies et de promouvoir leur appropriation par la population autochtone augmente cette pression.

Pour accroître cette appropriation et renforcer les institutions nationales, il est nécessaire d'engager davantage les pays partenaires dans un dialogue politique qui inclue les politiques de gouvernance et les réformes de l'administration publique. Le chemin vers la réalisation de la démocratie sera probablement plus long, mais celui vers les objectifs généraux de développement démocratique sera aussi plus régulier.

Le dialogue politique est particulièrement important dans les situations postconflituelles ou lorsque les tensions politiques sont vives. Une analyse politique complète de la situation sera essentielle pour développer, dans le cadre du programme d'assistance électorale, des mécanismes de réponse adéquats pour contribuer à l'émergence d'une certaine légitimité, renforcer la participation et fournir des moyens démocratiques de résoudre les tensions, évitant ainsi les conflits violents.

Les projets d'assistance électorale, bien que de nature technique, ont une indéniable dimension politique qui doit être reconnue dans le dialogue sur la coopération au développement qui s'installe avec les acteurs du pays partenaire. Cette reconnaissance peut aider les acteurs de l'UE à mieux connaître le fonctionnement des principales institutions nationales.

Les délégations de la Commission européenne devront partager les conclusions des MOEUE, les recommandations de surveillance, l'évaluation des projets et d'autres types d'évaluation avec les États membres, afin de renforcer et de coordonner les actions entreprises.



Les projets et les programmes d'assistance électorale peuvent aussi permettre à l'UE d'engager un dialogue politique plus efficace sur les vastes questions des droits de l'homme, de la démocratisation et de la société civile dans ces pays.

26

1.8 Élections post-conflit

Une certaine ambiguïté entoure la question des élections post-conflit et le type de situations qui peuvent s'y assimiler. Dans ce guide, les élections post-conflit seront traitées comme une grande catégorie d'événements électoraux, incluant notamment, mais pas exclusivement, les cas de premières élections après des accords de paix, des révolutions ou des changements de régimes imposés par voie juridique. Elles se caractérisent généralement par l'existence d'un environnement conflictuel, d'une opposition violente au processus de paix et d'une forte implication de la communauté internationale dans tous les aspects



du processus électoral, y compris parfois une implication dans les institutions responsables de l'organisation des élections.

Les élections post-conflit sont une pièce maîtresse de la construction paix-réconciliation-démocratie, qui peut prendre beaucoup de temps et ne peut pas être imposée de l'extérieur. Elles représentent une condition nécessaire mais pas suffisante pour progresser vers un développement véritablement démocratique, et la présence de la communauté internationale a permis, dans beaucoup de ces situations, d'aider les leaders des parties belligérantes à s'engager dans la réconciliation et à accepter les conventions s'appliquant à l'expression de l'opposition de manière démocratique et acceptable.

Il faut remarquer que les premières élections qui suivent une période de conflit peuvent être encouragées davantage par opportunisme politique ou par le besoin de retirer du pays une mission d'imposition ou de maintien de la paix que par leur rôle dans le processus global de démocratisation ou en raison de considérations sur la maturité du pays pour tenir de façon efficace de telles élections. Rafael Lopez-Pintor note ainsi dans sa publication à paraître¹² que les élections dans de telles circonstances «n'ont pas effacé les profonds clivages ethnoculturels», même si elles ont «aidé les anciens adversaires à gérer (ces divisions) de manière civilisée et démocratique». La présence de la communauté internationale dans ces situations a, de fait, pu engager les leaders des parties belligérantes dans la voie de la réconciliation et les aider à accepter les règles de la confrontation démocratique.

27



Parmi les exemples récents de soutien d'élections post-conflit, on compte l'assistance fournie aux processus électoraux d'Haïti et de la République démocratique du Congo. Dans ce contexte, il faut garder à l'esprit que le chemin vers la démocratie peut être extrêmement long et ne doit pas être imposé de l'extérieur. Des élections post-conflit représentent, en fait, une condition nécessaire mais pas suffisante pour progresser vers un véritable développement démocratique.

L'opportunisme politique de certains groupes et de certaines élites n'est pas une raison justifiant l'aide de la Commission au processus électoral. La communication 211/2001 sur la prévention des conflits signale des besoins plus pressants: «les pays à risque sont généralement ceux où le processus démocratique est le moins avancé, mais où son soutien est en même temps le plus nécessaire». Une intervention stratégique, diversifiée et à long terme, parfaitement coordonnée avec d'autres acteurs internationaux, peut être vitale pour assurer la progression vers la paix et la réconciliation dans le pays.

Dans ce type d'opérations, les considérations coûts-avantages habituelles ne s'appliquent généralement pas, car les critères d'évaluation répondent davantage à l'objectif politique de

12 Rafael Lopez-Pintor, *Post conflict Elections and Democratisation*, publication USAID (à paraître), page 4.

consolider la paix et de créer les conditions préalables à de futurs développements démocratiques. Le soutien électoral dans des situations postconflituelles doit être conçu dès le départ dans le cadre d'objectifs à long terme de durabilité et de développement. Cependant, de telles interventions doivent être évaluées à partir de critères différents de ceux que l'on utilise pour évaluer des élections dans des «scénarios non conflictuels». Les règles d'engagement pour l'évaluation d'élections post-conflit doivent être différentes de celles qui s'appliquent dans des scénarios non conflictuels et cette différence doit refléter les raisons qui sous-tendent le conflit et l'état des relations générales de l'UE avec le pays concerné.

D'autres critères généraux à prendre en compte concernent les réactions dans le pays concerné vis-à-vis de l'implication de l'UE, ainsi que le type d'engagement international et ses conditions. Il est essentiel de tenir compte du surcoût qu'implique l'aide à l'organisation d'élections post-conflit, notamment en raison des aléas, des frais de sécurité et de tous les frais liés à la sécurisation du processus dans son ensemble.

De même, la façon d'évaluer ce type de participation doit répondre à des critères différents. Cela ne signifie pas que les attentes doivent être revues à la baisse, mais qu'il faut simplement reconnaître que les critères diffèrent et que les évaluations doivent tenir compte de la situation du pays et de l'impact de la participation de l'UE, aussi bien par rapport au passé du pays concerné que dans son contexte régional spécifique.



Chapitre 2

Assistance électorale de la Commission européenne / Rétrospective et perspectives

2.1 Rappel historique

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les programmes d'assistance électorale ont joué un rôle important, voire fondamental, dans les processus de démocratisation de nombreux pays sortant de régimes totalitaires, de conflits, de systèmes politiques dysfonctionnels et de dictatures. La Commission européenne agit depuis plus de deux décennies dans le domaine du soutien électoral et, sur cette période, la forme des aides qu'elle a apportées a beaucoup évolué. Les missions de soutien électoral ont commencé en 1993 par l'observation des premières élections multipartites en Russie et, en 1994, par les premières élections multiraciales en Afrique du Sud. En 1994, la Commission européenne a aussi fourni un soutien technique et financier à des événements électoraux particulièrement pertinents pour sa politique étrangère, comme les élections législatives et présidentielles du Mozambique, les premières après la fin de la guerre civile. Les élections présidentielles de l'autorité palestinienne en 1996 ont fait l'objet à la fois d'une assistance et d'une observation.¹³

Depuis lors, le nombre et la portée des projets de soutien électoral de l'UE ont beaucoup augmenté. Tandis que les missions d'observation électorale étaient principalement financées par le budget de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), les projets d'assistance électorale étaient essentiellement soutenus par les fonds de coopération au développement, mais ont continué à être programmés au cas par cas sans approche stratégique et normalisée. À la fin des années quatre-vingt-dix, l'enthousiasme et le soutien souvent inconditionnel des processus électoraux ont laissé place à une approche plus raisonnée et réaliste. Tout en reconnaissant que, dans bien des cas, l'assistance internationale était cruciale pour empêcher la manipulation massive des résultats, renforcer la légitimité des groupes et partis démocratiques émergents et forcer les ex-combattants à accepter les règles du jeu démocratique, on a aussi connu de sérieuses déceptions concernant les développements démocratiques attendus dans des pays où les élections avaient été rendues possibles par l'expertise et le financement internationaux.¹⁴ La Commission européenne, comme d'autres donateurs et fournisseurs d'assistance électorale, a commencé à analyser de manière plus approfondie l'impact de son soutien à des élections dans des pays postconflituels, dans des démocraties en transition ou émergentes, à la lumière aussi du développement démocratique à long terme.

2.2 Activités et statistiques 2000-2005

Depuis l'adoption de la communication de 2000, la Commission européenne est devenue un fournisseur de soutien électoral très en vue au niveau mondial, essentiellement en raison du

13 COM(2000)191 sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE.

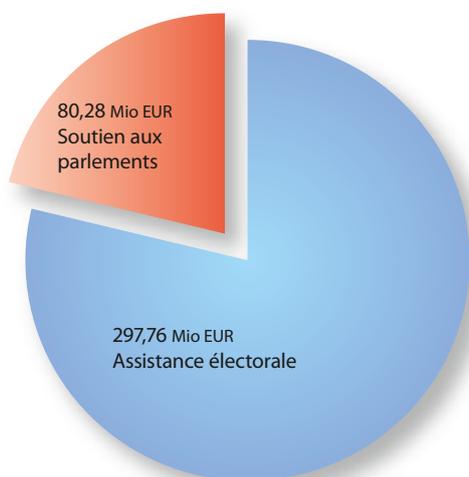
14 Dans les meilleurs des cas, de simples démocraties électorales ont émergé et les donateurs ont affiché une satisfaction superficielle sans vraiment prendre en considération la complexité des processus de transition.

succès et de la visibilité de ses activités d'observation électorale. Les principales raisons de ce succès sont le développement d'une méthodologie d'observation claire et normalisée, la création d'une ligne budgétaire thématique spécifique pour financer toutes les missions d'observation électorale, ainsi que la gestion et la planification centralisées au niveau du siège.

La Commission européenne consacre des sommes considérables aux projets d'assistance électorale. Entre 2000 et 2005, elle a ainsi alloué plus de 300 Mio EUR à 80 projets d'assistance électorale dans plus de 40 pays. Cette assistance a été financée par le biais d'un certain nombre d'instruments financiers couvrant des zones géographiques différentes. Ces derniers ont été complétés par des instruments thématiques et des lignes budgétaires horizontales. La mise en œuvre des projets incombe aux délégations (déconcentrées) de la Commission et aux autorités nationales aidées par un certain nombre de services de la Commission (au siège).

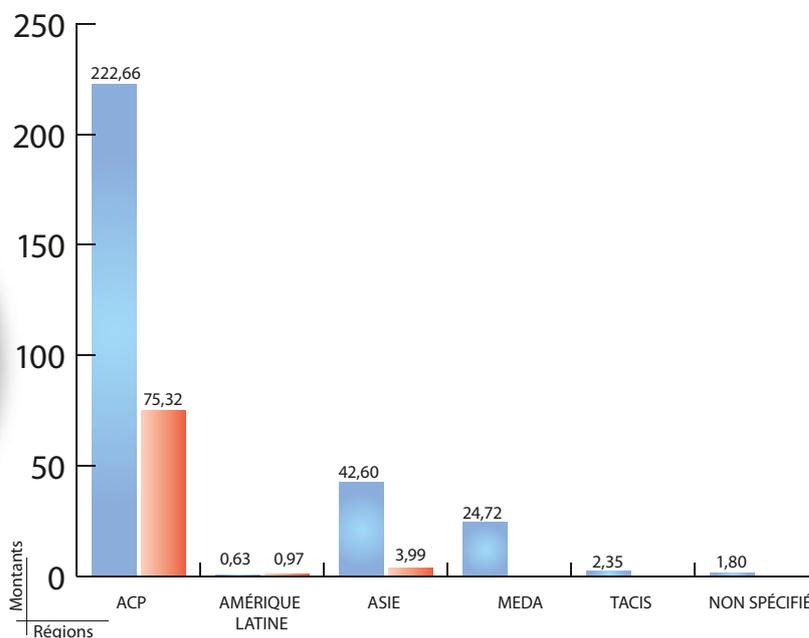
Fonds de la Commission européenne pour l'assistance électorale et le soutien aux parlements

Période 2000–2005 en millions d'euros



Fonds de la Commission européenne pour l'assistance électorale et le soutien aux parlements

Période 2000–2005 en millions d'euros





La Commission européenne a mis en œuvre avec succès un grand nombre de projets en collaboration avec ses homologues nationaux, comme:

- le soutien des opérations générales et l'apport opportun d'une expertise aux organes d'administration des élections du Lesotho (2001), du Cambodge (2002), de Madagascar (2002), du Nigeria (2003), du Malawi (2003), de Cisjordanie et de Gaza (2002-2005), d'Indonésie (2004), de République centrafricaine (2004) et de Guinée-Bissau (2004);
- le soutien au processus de développement d'institutions électorales en Cisjordanie et à Gaza (2002) et en République démocratique du Congo (2005);
- l'aide directe aux activités d'inscription des électeurs en Zambie et au Ghana en 2000, au Tchad en 2001, en République démocratique du Congo en 2005;
- le soutien et le financement de projets d'éducation civique et d'éducation des électeurs par les OSC de Namibie en 2000, d'Ouganda en 2001, du Yémen en 2003, du Mozambique en 2003 et 2004 et d'Indonésie en 2004;
- l'assistance technique des observateurs nationaux en Côte d'Ivoire en 2000, en Ouganda en 2001, en Jamaïque en 2002 et au Nigeria en 2003;
- l'apport d'un soutien budgétaire au Mozambique en 2003 et 2004;
- le soutien d'élections post-conflit en Irak en 2005, en Afghanistan en 2004 et 2005, au Kosovo en 2000-2004, au Liberia en 2005 et en RDC en 2004/2006.

2.3 Leçons tirées, contraintes, réussites

Dans presque toutes les interventions d'assistance électorale effectuées dans le passé par la Commission européenne, les phases d'identification et de formulation étaient tardives et aucune approche stratégique n'intégrait les interventions spécifiques. Dans la majorité des cas, la Commission européenne intervenait après d'autres donateurs et fournisseurs d'assistance électorale internationaux, ceux-ci ayant été désignés en réponse à des demandes d'assistance spécifiques formulées par les autorités compétentes. La plupart des interventions d'assistance électorale de la Commission européenne sont des contributions à des projets cofinancés par plusieurs partenaires, avec des avantages évidents en termes de coordination des activités et de mise en commun de ressources et d'expertise. La visibilité de la Commission européenne et la possibilité pour elle de faire des choix stratégiques différents ne doivent toutefois pas être compromises et on peut traiter ces questions à la fois au sein de projets financés en commun et par des actions supplémentaires spécifiques.

Les fournisseurs d'assistance électorale, les pays partenaires et les OSC ont parfois eu une perception globale erronée de la capacité de la Commission européenne à identifier et à imposer ses propres priorités dans le domaine de l'assistance électorale, tendant alors à la considérer uniquement comme une source de financement.

Il faut reconnaître que, dans certains cas, l'apport de la Commission européenne à des opérations cofinancées a été diminué par une délégation excessive des responsabilités et un manque de connaissance de l'assistance électorale. L'organisation institutionnelle interne de la Commission européenne, la diversité des instruments financiers à utiliser et la rigidité de ses procédures contractuelles et financières n'ont pas non plus aidé la Commission à jouer un autre rôle dans le domaine de l'assistance électorale et à réagir suffisamment vite pour changer cette perception générale.



Des mesures et des initiatives ont été prises afin de permettre au personnel de la Commission européenne chargé des différentes phases du cycle des opérations d'assistance électorale de jouer un rôle plus actif pour rendre la Commission plus visible et lui donner plus de poids dans le comité directeur des différents projets.

L'organisation d'un processus électoral est extrêmement technique en termes opérationnels, et la logistique en est aussi très compliquée. Cela ne doit cependant pas masquer le fait qu'une élection est, avant tout, un événement politique dans toutes ses composantes. La Commission européenne n'a pas toujours été prête à reconnaître l'importance politique du processus électoral et n'a pas su, par conséquent, apprécier l'impact politique des aspects techniques liés, par exemple, à la délimitation des frontières, à l'inscription des électeurs, à l'inscription des candidats, au dépouillement des résultats et aux mécanismes de règlement des différends électoraux.

Avoir en interne des connaissances opérationnelles qui permettent de comprendre et d'interpréter certains événements fait vraiment la différence lorsqu'il s'agit de décider des lieux et des méthodes du soutien. Le succès des projets d'assistance où une expertise spécifique avait été à disposition des délégations dès le début d'un événement électoral donné le prouve assez. Une autre caractéristique commune à beaucoup de projets d'assistance électorale réside dans le peu d'attention accordée à la mise en place de mécanismes de contrôle et d'évaluation adéquats dans le processus d'assistance. Dans les premiers temps de l'assistance électorale, on considérait que la tenue des élections justifiait à elle seule le soutien, sans qu'on se préoccupe, ou peu du moins, d'améliorer l'assistance et de renforcer la capacité, la responsabilité et l'indépendance des institutions en charge du processus. Néanmoins, les réussites de l'aide de la Commission européenne aux processus électoraux ne doivent pas être sous-estimées. Il est clair que l'engagement de la Commission, au vu du nombre et de la qualité de ses activités d'assistance électorale, a permis de fournir un soutien important et efficace à de nombreux processus électoraux.



L'expérience confirme que les délégations de la Commission européenne, en fournissant une assistance aux processus électoraux, peuvent jouer un rôle-clé dans le renforcement des institutions et dans le développement de la capacité des pays postconflits et des démocraties émergentes ou en transition. Elle montre aussi que ces délégations, soutenues par des experts de l'assistance électorale, sont capables seules, et conformément aux procédures contractuelles et financières de la Commission, de travailler beaucoup plus efficacement que beaucoup d'autres organisations au développement de la capacité des organes d'administration des élections.

2.4 Les défis à relever

Actuellement, la Commission européenne est l'un des plus grands donateurs d'assistance électorale. Les priorités pour l'assistance de la Commission européenne sont désormais:

- d'augmenter la capacité d'intervention;
- d'améliorer l'efficacité et la durabilité des interventions.

33

La Commission doit devenir un acteur plus stratégique et proactif dans le domaine et changer son image de banque prête à financer des projets ad hoc liés à des élections mis en œuvre, partiellement ou en totalité, par d'autres fournisseurs d'assistance, ou des projets électoraux isolés.



Cela demandera une augmentation de sa capacité interne par une formation spécifique à l'assistance électorale efficace et par la mise en place d'outils pratiques et d'un soutien ciblé aux opérations. Il sera par ailleurs nécessaire de développer des partenariats stratégiques et une collaboration plus étroite avec les autres acteurs mondiaux du domaine de l'assistance électorale. Cela facilitera une meilleure programmation et une meilleure gestion des projets, ainsi qu'une adhésion à des stratégies de développement de capacité à long terme.

On devra également faire attention au rôle et aux fonctions des organes d'administration des élections en dehors de la période de l'élection elle-même. Ce type de soutien trouve naturellement sa place dans le développement de la gouvernance démocratique et de l'autonomie du pays et doit être programmé sans tenir compte de l'urgence électorale immédiate qui le concerne. Des programmes d'assistance efficaces qui visent le renforcement du cadre institutionnel requerront dans la durée un soutien plus ciblé et plus qualitatif.

L'amélioration des modalités de mise en œuvre et des mécanismes de coordination des donateurs sera fondamentale pour obtenir une cohérence politique et des actions efficaces et viables. Le coût des élections et les ressources disponibles jouent inévitablement un rôle-clé pour déterminer ce qui est et ce qui n'est pas viable. On a vu des cas où le coût de l'élection dépassait 1% du PIB (produit intérieur brut) du pays! Il est donc important d'essayer de diminuer les frais d'organisation des élections et, en général, de toujours prendre en compte le paramètre de la durabilité.

Le défi pour la Commission est par conséquent d'identifier les possibilités de soutenir directement les institutions nationales, avec un délai de réalisation suffisant, et de continuer à développer ses partenariats avec d'autres organisations.

Enfin, comme tous les autres donateurs et fournisseurs d'assistance électorale, la Commission européenne se trouvera confrontée à de nouvelles difficultés dans un avenir proche en raison de la complexité accrue et de l'évolution rapide du processus électoral dues à l'adoption toujours plus fréquente des technologies de l'information et de la communication (TIC). Cette tendance n'a pas encore induit de changement marqué dans la façon dont les donateurs contribuent aux processus. Des questions importantes concernant les coûts de mise en œuvre, l'efficacité des actions et la durabilité des changements introduits constitueront un défi incontournable pour tous les acteurs du domaine.



Chapitre 3

Une nouvelle approche pour des processus électoraux durables

3.1 Les bénéficiaires et les parties prenantes

Dans la plupart des cas, les deux principaux domaines d'intervention pour une assistance électorale efficace et durable sont a) le soutien au développement d'institutions crédibles et transparentes pour l'administration du processus électoral, les organes d'administration des élections, et b) le soutien aux organisations de la société civile (OSC) engagées sous diverses formes dans le processus électoral.

Les activités d'éducation civique et d'information des électeurs doivent être soutenues sur le long terme, ce qui signifie qu'elles doivent être poursuivies entre les élections. C'est ainsi que des projets peuvent espérer compenser certaines inégalités électorales, en particulier par rapport à des groupes désavantagés. La mise en place de ces activités requiert la participation d'acteurs indépendants, même lorsque les organes d'administration des élections compétents ont été mandatés pour le faire. Leur implication garantit une diversité d'opinions et d'approches, ce qui peut être vital pour l'émergence d'une volonté politique différente dans un pays.

36 Les activités de soutien des efforts nationaux ou régionaux pour l'observation des processus électoraux, le contrôle des médias, la formation de journalistes, la diffusion d'informations dans les mécanismes de résolution des différends électoraux et la formation à la gestion des conflits électoraux ont aussi une fonction cruciale dans la promotion et la défense de la démocratie dans tous les pays. L'existence de ces activités peut empêcher les organes d'administration des élections d'abuser de leur position. Le soutien des OSC internationales, régionales et nationales engagées dans de telles activités permet par ailleurs à la Commission européenne d'équilibrer ses interventions. C'est une bonne solution lorsque la Commission risque de se trouver trop liée au parti ou à la coalition au pouvoir.

À toutes les étapes du cycle de gestion des projets, et en particulier aux étapes de programmation, d'identification et de formulation, il est important de bien comprendre qui sont les bénéficiaires et les parties prenantes de l'assistance électorale. La coordination à toutes les étapes et aux différents niveaux est un élément fondamental et souvent sous-estimé d'un programme réussi.

A) LES ORGANES D'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

On désigne actuellement par le terme «organe d'administration des élections» l'autorité mandatée dans un pays donné pour organiser et mener des processus électoraux.¹⁵

15 Voir *Comparative Experiences in Electoral Management Bodies*, Rafael López-Pintor, communication présentée au colloque Global Practice Meeting on Electoral Assistance du PNUD, 15.11.2004, Manille.



La complexité de l'administration des élections et les compétences de spécialistes qu'elle requiert exigent que l'on nomme une ou plusieurs institutions chargées des activités électorales. Ces organismes existent sous différentes formes, sont de dimensions variables et portent des titres très divers, comme «commission électorale», «service des élections», «conseil électoral» et «unité électorale». Le terme «organe d'administration des élections» a été créé pour faire référence à l'organe ou aux différents organes en charge de l'administration électorale, quel que soit le cadre institutionnel plus large en place.

«Un organe d'administration des élections est un organisme dont le seul objectif est de gérer un ou plusieurs éléments essentiels du déroulement des élections, ainsi que d'instruments de démocratie directe, tels que les référendums, les initiatives citoyennes et les votes de rappel, si ceux-ci font partie du cadre juridique. Il en est légalement responsable. Ces éléments comprennent:

- la définition du corps électoral;
- la réception et la validation des candidatures des participants (pour des élections, partis politiques ou candidats);
- l'organisation du scrutin;
- le dépouillement des bulletins de vote et
- le décompte des votes.»¹⁶

Si ces éléments essentiels sont attribués à différents organismes, ces derniers peuvent tous être considérés comme des organes d'administration des élections. Un organe d'administration des élections peut être une institution autonome ou une unité de gestion distincte dans une institution qui peut aussi assumer des tâches non électorales.

Outre ces éléments essentiels, un organe d'administration des élections peut prendre en charge d'autres tâches connexes à l'organisation des élections et des instruments de démocratie directe, telles que l'inscription des électeurs, la délimitation des frontières, l'éducation et l'information des électeurs, le contrôle des médias et la résolution des différends électoraux. En revanche, un organisme qui n'a d'autres responsabilités que, par exemple:

- la délimitation des frontières (une commission de délimitation des frontières);
- la résolution des différends électoraux (un tribunal électoral);
- le contrôle des médias (une commission de contrôle des médias); ou
- l'éducation et l'information des électeurs (une commission d'éducation civique),

n'est pas un organe d'administration des élections en tant que tel, car il ne gère aucun des «éléments essentiels» indiqués ci-dessus. De même, un bureau des statistiques qui produit des

16 *Electoral Management Design Handbook*, International IDEA, 2007.

listes électorales dans le cadre de son attribution générale d'enregistrement des populations n'est pas considéré comme un organe d'administration des élections.

L'organe d'administration des élections est par définition, dans tout pays auquel est fournie une assistance électorale, le principal bénéficiaire de cette assistance, qui peut être répartie en quatre catégories: **a)** financement des opérations électorales, **b)** conseil technique, **c)** formation, **d)** fourniture de matériel. Dans certains cas, elle peut porter sur les quatre catégories. L'organe d'administration des élections peut aussi être un acteur important dans beaucoup de projets électoraux destinés à la société civile. Le principal risque qu'il y a à fournir une assistance à un tel organe est que l'institution puisse ne pas être perçue comme impartiale ou indépendante ou puisse être contrôlée de fait par le parti ou la coalition au pouvoir. L'assistance, censée augmenter la capacité technique de l'organe d'administration à diriger le processus, peut même être considérée comme préjudiciable dans des contextes où l'on n'enregistre pas d'améliorations équivalentes sur le versant politique.

38



Le mandat d'organe d'administration des élections peut être confié à des autorités différentes selon les pays. On distingue trois grandes familles d'organes d'administration dans le monde: a) le modèle «gouvernemental», largement répandu dans les vieilles démocraties occidentales, où le ministère de l'intérieur et les autorités municipales locales gèrent les élections; b) le modèle «français» ou «mixte», avec des processus électoraux gérés par un bureau gouvernemental sous la supervision de commissions généralement composées de juges et de représentants des partis politiques; c) le modèle de la «commission indépendante», plus récent mais très répandu, dans lequel les processus électoraux sont gérés par des commissions électorales totalement indépendantes* du pouvoir exécutif. Selon des études récentes, ce dernier modèle est devenu dominant.**

* Ou «juridiquement» indépendantes, mais pas «totalement» indépendantes. Dans la plupart des cas, en effet, elles dépendent financièrement du gouvernement.

** Rafael López-Pintor, page 3 de son récent travail intitulé «Comparative Experiences in Electoral Management Bodies», indique que «des preuves concluantes de toutes les régions du monde montrent que dans 80 % de toutes les démocraties, les élections sont gérées par des commissions électorales indépendantes soit d'un bout à l'autre (53 %), soit par la supervision du travail d'agences de l'exécutif (27 %). Dans 20 % des cas seulement, en général un reste historique de vieilles démocraties, les élections ne sont gérées que par des agences gouvernementales au niveau central ou local.»

Dans de telles circonstances, le choix peut s'avérer très difficile, mais le soutien technique peut souvent être adapté pour améliorer la transparence et l'efficacité de l'institution et contribuer en tout cas à un développement positif du contexte politique.

B) LES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC)

La société civile et les OSC bénéficient souvent de projets d'assistance électorale et en seront toujours partie prenante, quels qu'ils soient. Les OSC ou les ONG sont le canal privilégié pour diffuser des informations aux électeurs et dispenser une éducation civique au niveau de la «base» ou à des cibles qui peuvent ne pas être touchées par la campagne publique générale. Les donateurs aiment soutenir des projets d'éducation civique gérés par des OSC parce que c'est un domaine fréquemment négligé par les autorités nationales et que de tels projets leur donnent l'occasion de soutenir le processus électoral sans donner l'impression de soutenir le gouvernement ou des organes d'administration des élections partiaux.

Cet intérêt pour la société civile en périodes d'élections est bien connu des OSC et peut conduire des personnes peu scrupuleuses à créer de nouvelles organisations uniquement dans le but de capter les fonds des donateurs. Pourtant, la diversification de l'éventail d'ONG susceptibles de bénéficier de bourses de la Commission européenne est souhaitable dans bien des cas. Des ONG à la marge peuvent en effet avoir des mécanismes efficaces pour toucher certains groupes désavantagés. Une petite ONG peut aussi être désignée comme bénéficiaire de projets d'assistance technique avant qu'elle ne mette en place des activités d'éducation civique ou d'information des électeurs. Une formation spécifique aux procédures électorales augmentera souvent la précision et la cohérence des messages.

Une activité importante des OSC, qui mérite l'attention et le soutien des donateurs, est la réalisation d'enquêtes. Il peut s'agir d'enquêtes préélectorales (comportements d'inscription des électeurs ou audits des inscriptions, sondages, connaissance des procédures électorales) ou postélectorales (audits des listes électorales, participation, comportement des électeurs, difficulté du scrutin, etc.). C'est un moyen utile d'évaluer les connaissances des électeurs potentiels pour concevoir ensuite des programmes ciblés d'information. Les enquêtes postélectorales sont aussi efficaces pour évaluer l'impact des projets d'information des électeurs et d'éducation civique et rassembler des renseignements importants sur les élections que l'on pourra utiliser pour de futures réformes.

C) LES GROUPES D'OBSERVATEURS NATIONAUX

Les groupes d'observateurs nationaux sont essentiels pour assurer la transparence et l'intégrité du processus électoral. Comme leurs membres sont issus de la société civile, ils représentent souvent un large éventail d'intérêts. Beaucoup d'observations faites dans la section précédente s'appliquent également dans le cas des groupes d'observateurs nationaux, aussi bien en termes positifs que négatifs.

Ils remplissent une fonction importante très spécifique dans le cadre électoral puisqu'ils couvrent toutes les activités de manière bien plus exhaustive que n'importe quel groupe

d'observateurs internationaux. L'un des buts de l'observation internationale est en fait de devenir progressivement redondante et de déléguer ses devoirs d'observation dans des démocraties établies à des groupes nationaux et régionaux.

Une faiblesse souvent mentionnée dans les évaluations des performances des observateurs nationaux est l'importance disproportionnée qu'ils donnent à des preuves anecdotiques et leur critique excessive d'aspects particuliers du processus sans éléments crédibles et étayés pour faire valoir les réclamations.



À côté des partis politiques et des médias, la société civile est vitale pour toute activité démocratique puisqu'elle porte la participation populaire et l'activisme civique. Les groupes de la société civile peuvent encourager efficacement l'émergence d'une volonté populaire et politique qui est fondamentale pour la démocratie dans toute société. Cependant, pour qu'un processus démocratique s'étoffe et se consolide, il doit être protégé. Cette protection nécessite le développement d'une législation appropriée, l'articulation des droits, la confirmation de l'État de droit, la création de conditions électorales équitables, la responsabilité du gouvernement, des médias professionnels et un engagement constructif des forces politiques. Contrôler ces éléments est crucial pour comprendre l'évolution d'un pays et faire pression en faveur d'un développement positif, d'où l'importance du travail des organisations de la société civile.*

** Promoting and Defending Democracy. The Work of Domestic Election Observer Groups Around the World. ERIS 2005*

Depuis peu, la Commission européenne a très nettement tendance à fournir aux groupes d'observateurs nationaux une assistance technique (y compris pour la collecte de fonds) plutôt qu'un simple soutien financier. Ce type de soutien, qui encourage aussi la création de quelques plateformes ou réseaux nationaux, empêche la prolifération de groupes ad hoc et garantit ainsi qu'un soutien plus ciblé et durable est fourni à des groupes dont les membres sont très engagés. Plus important encore, cette approche aborde la méthodologie des groupes d'observation nationaux en visant le respect des normes électorales internationales et régionales existantes.

D) LES ENTITÉS POLITIQUES (PARTIS POLITIQUES, CANDIDATS ET COALITIONS)

Les entités politiques sont un ingrédient essentiel de tout processus électoral, mais elles ont rarement fait l'objet d'une assistance financée par la Commission européenne pour d'évidentes raisons de neutralité. Leur assistance a donc toujours été de la compétence de fondations internationales affiliées à des partis. Si cela reste une considération primordiale au moment d'évaluer les possibilités d'assistance, il faut souligner qu'il existe de nombreux moyens d'apporter une

assistance technique neutre aux partis politiques, qui, jusqu'à maintenant, n'ont pas été explorés. Cela a provoqué de nombreux désaccords entre les officiels des partis et les administrateurs électoraux. On peut considérer que des programmes destinés à donner aux entités politiques une compréhension des règles techniques permettant de participer efficacement au processus électoral (droit électoral, lois relatives aux médias, lois relatives aux partis politiques, procédures de l'organe d'administration des élections) seraient importants pour favoriser un développement démocratique et un discours pluraliste dans toute société.

Une manière efficace d'apporter ce type de soutien tout en assurant la neutralité du projet pourrait être de le faire passer par l'organe d'administration des élections. Ce serait un bon outil promotionnel pour l'organe d'administration et augmenterait considérablement sa crédibilité. Les intérêts des organes d'administration des élections et des partis politiques peuvent cependant s'opposer si ces derniers contestent les procédures des premiers. Faire passer le soutien par les organes d'administration des élections peut donc susciter de la méfiance entre les parties. Les besoins techniques les plus importants auxquels l'on peut répondre par des programmes de formation et d'information spécifiques concernent les procédures d'inscription des électeurs, les conditions d'inscription des partis politiques comme entités légales, les conditions de vérification des partis politiques ou des candidats pour des élections données, les dispositions relatives à la divulgation de données financières et au financement des campagnes, les procédures d'appel et de réclamation (voir aussi le guide du PNUD concernant l'engagement avec les partis politiques).

41

E) LES MÉDIAS

Les médias ont une grande influence dans tout événement électoral et doivent donc être contrôlés et soutenus en conséquence. La liberté d'expression et l'égalité d'accès aux médias sont les pierres angulaires de tout processus démocratique sérieux. Sans la garantie de ces droits civils et politiques, les conditions d'une élection crédible ne sont pas réunies.

Trois dimensions des activités médiatiques requièrent une attention particulière par rapport aux élections. La première concerne la diffusion d'informations aux électeurs et d'informations sur l'élection en général. Les médias peuvent servir à fournir des informations à l'électorat, à dévoiler des incompétences ou de la corruption, à faire valoir ou à détruire des partis politiques et des candidats, et à calmer ou enflammer une situation particulière. Les journalistes ont une responsabilité énorme et doivent faire leur travail de manière impartiale et factuelle. Un tel professionnalisme est difficile à trouver dans des pays qui viennent de renverser des structures politiques autocratiques et où la presse libre est à l'état embryonnaire, d'où le besoin de soutenir les médias et de les assister dans leurs relations avec les principales parties prenantes des élections. Une telle assistance peut inclure la formation de journalistes au reportage électoral.

La deuxième dimension est liée à l'utilisation des médias par les groupes politiques pour diffuser des messages politiques. Le cadre juridique dans lequel sont organisées des élections doit inclure une loi relative aux médias traitant du financement et de l'attribution des espaces, ainsi que de la durée accordée aux partis politiques en période de campagne électorale. L'accès équitable aux médias est une question qui nécessite un soutien plus cohérent et suivi et ne peut être analysée que par des programmes de contrôle des médias méthodologiquement sains. La Commission européenne pourrait tirer profit de l'expertise acquise par les MOEUE dans les techniques de contrôle des médias et proposer une assistance technique ciblée sur les efforts nationaux visant à mettre en place un contrôle des médias.

Une troisième dimension concerne la relation entre l'organe d'administration des élections et les médias, qui peuvent faire beaucoup pour améliorer son image auprès des parties prenantes et la transparence globale du processus électoral en encourageant et en aidant l'organe d'administration à fournir régulièrement des informations correctes.

F) LES AUTRES ACTEURS

42

Il existe un certain nombre d'institutions nationales que nous n'avons pas encore mentionnées et qui peuvent être impliquées dans des programmes d'assistance électorale, selon les activités à mettre en œuvre et la méthode choisie pour apporter l'aide. En général, les ministères de la planification et de l'intérieur seront impliqués dans toutes les opérations de logistique électorale, tandis que les ministères des finances et des affaires étrangères seront partenaires en cas de soutien financier et d'actions financées par des fonds extérieurs mais à effectuer selon les règles du pays. Les forces de sécurité peuvent aussi être appelées pour assurer la logistique et la sécurité du matériel et des bureaux de vote et de dépouillement.

Les autres destinataires d'un soutien potentiel incluent les agences de surveillance des médias et, dans certains cas, le pouvoir judiciaire, lorsque le soutien est orienté vers le développement des médias ou les organes de règlement des litiges électoraux.

Le pouvoir législatif (parlement) est aussi éligible à l'assistance électorale pour la production ou la révision de lois électorales.

Le ministère de l'éducation peut être impliqué pour autoriser, mettre en œuvre et contrôler l'éducation civique et l'éducation des électeurs dans les écoles, et les institutions décentralisées de l'État peuvent aussi être engagées dans des opérations électorales, méritant alors l'attention des programmes d'assistance.

3.2 La nouvelle approche

Comme nous l'avons déjà dit, les élections ne sont pas synonymes de démocratie, mais elles restent une étape essentielle dans le développement démocratique de tout pays. Plusieurs élections sont parfois nécessaires pour bien installer un pays sur la voie démocratique et la transition d'une démocratie électorale à une démocratie participative peut prendre jusqu'à une décennie, voire plus.

Le soutien de donateurs extérieurs prend alors une grande importance après les premières élections, car tous les dispositifs requis pour un fonctionnement efficace de la démocratie ne seront pas en place. En outre, des groupes de pouvoir préétablis sont susceptibles de profiter de la situation et de détourner le processus de démocratisation, dans leur intérêt, ou de chercher à réintroduire un régime autocratique par une exploitation cynique des faiblesses d'une jeune démocratie. C'est là que l'assistance électorale peut maintenant intervenir, en soutenant la transition démocratique des pays partenaires ainsi que l'évolution et la consolidation des institutions qui la garantissent.

Ces derniers temps, l'accent a été résolument porté sur des formes d'assistance qui prennent en considération la complexité opérationnelle et la périodicité des processus électoraux. Cela implique des activités capables d'assurer le renforcement de la capacité des institutions et organisations chargées du processus électoral, avec le transfert des compétences et de la technologie nécessaires. L'intervention doit par conséquent être programmée plusieurs années avant la date des élections et se poursuivre après les élections ou entre des échéances électorales.

43



Tous les pays démocratiques cherchent à développer et à maintenir une administration électorale durable et impartiale, et c'est aussi le but déclaré de toute entreprise d'assistance électorale. Même les démocraties mûres, dans un effort constant d'amélioration de leurs propres systèmes électoraux, sont toujours à la recherche de méthodes d'imputation des coûts et d'une plus grande durabilité. Le but suprême de tous les projets de soutien électoral est de finir par faire du processus électoral une opération libre et régulière, crédible, transparente, et même gérée de manière économique et durable par des institutions responsables. Les droits de toutes les personnes autorisées à y prendre part (électeurs et candidats) sont ainsi garantis.

Dans les conditions idéales, tout projet d'assistance électorale doit chercher à développer les capacités de la nation à financer ses propres élections, à soutenir des structures-clés pérennes, à établir leur légitimité aux yeux de l'électorat et à ne pas perdre de vue l'objectif à long terme de l'assistance, au-delà de l'événement électoral immédiat. On peut chercher la durabilité de différentes façons, par un certain nombre d'activités, mais cette recherche doit toujours être replacée dans son contexte et se faire en parallèle des autres développements institutionnels.

Développer des institutions trop avancées ou étrangères à l'environnement politique et institutionnel de leur pays peut les conduire à l'échec. La durabilité des projets a par exemple été améliorée par des actions telles que la centralisation et l'informatisation des bases de données d'électeurs, l'introduction d'une impression sécurisée et décentralisée des bulletins de vote (pour les grands pays), le développement de procédures d'adjudication et de passation des marchés plus transparentes et concurrentielles, l'achat de matériel réutilisable, la fourniture de programmes d'information et de formation d'auto-apprentissage multimédia, la recherche de cohérence dans les procédures électorales à différents niveaux, l'utilisation de fonctionnaires d'autres institutions étatiques comme personnel électoral le cas échéant.

Mais la durabilité ne s'obtient que par une planification à long terme, avec un engagement fort et une réflexion stratégique, des aspects qui tendent à disparaître ou à être évacués dans les jeunes démocraties, surtout dans la course qui précède un événement électoral, lorsqu'on n'a plus le temps et que la pression politique est intense. Les organes d'administration des élections doivent souvent faire des efforts pour imposer de telles pratiques face à une opposition musclée, voire à l'obstruction d'autres institutions étatiques qui n'acceptent pas son indépendance. Les nouvelles technologies peuvent apporter une aide précieuse pour atteindre cet objectif, mais seulement lorsque l'organe d'administration a acquis une confiance et une crédibilité suffisantes.

44

En dépit de toutes les déclarations d'intentions, la durabilité ne peut pas être le but immédiat de projets d'assistance électorale, du moins dans les deux ou trois premières générations d'élections d'un pays partenaire.

La durabilité, après tout, ne peut être recherchée efficacement que lorsque l'organe d'administration des élections s'est imposé comme une institution crédible et indépendante vis-à-vis de toutes les parties prenantes. Paradoxalement, il peut y parvenir en démontrant sa capacité à organiser de véritables élections. On cherche donc parfois désespérément les solutions magiques et l'organe d'administration subit alors une pression constante pour organiser ses deux ou trois premières élections (lorsque l'assistance extérieure abonde), bien au-delà du seuil de durabilité réel des pays concernés.

C'est un moment crucial dans la transition démocratique, qui peut nécessiter une réforme constitutionnelle et des ajustements juridiques importants. Ces besoins sont pourtant souvent négligés, ce qui peut laisser la voie libre à des évolutions dangereuses. Il s'agit donc d'une étape où la Commission européenne peut jouer un rôle fondamental.



La conséquence de tout cela est que la première génération d'élections dans beaucoup de nouveaux pays ou dans des démocraties émergentes, même si elle est évaluée très positivement par les observateurs et les analystes politiques, peut être organisée selon des procédures et des modèles pas toujours adaptés dans la durée. Parfois, surtout lorsque la communauté internationale s'est beaucoup impliquée non seulement dans l'assistance mais aussi dans l'organisation des élections, il devient nécessaire de repenser complètement ces modèles conceptuels à un stade où beaucoup de fournisseurs d'assistance électorale sont déjà passés à autre chose et où les analystes ont estimé que le pays était bien en marche vers la démocratie.

3.3 Le cycle électoral

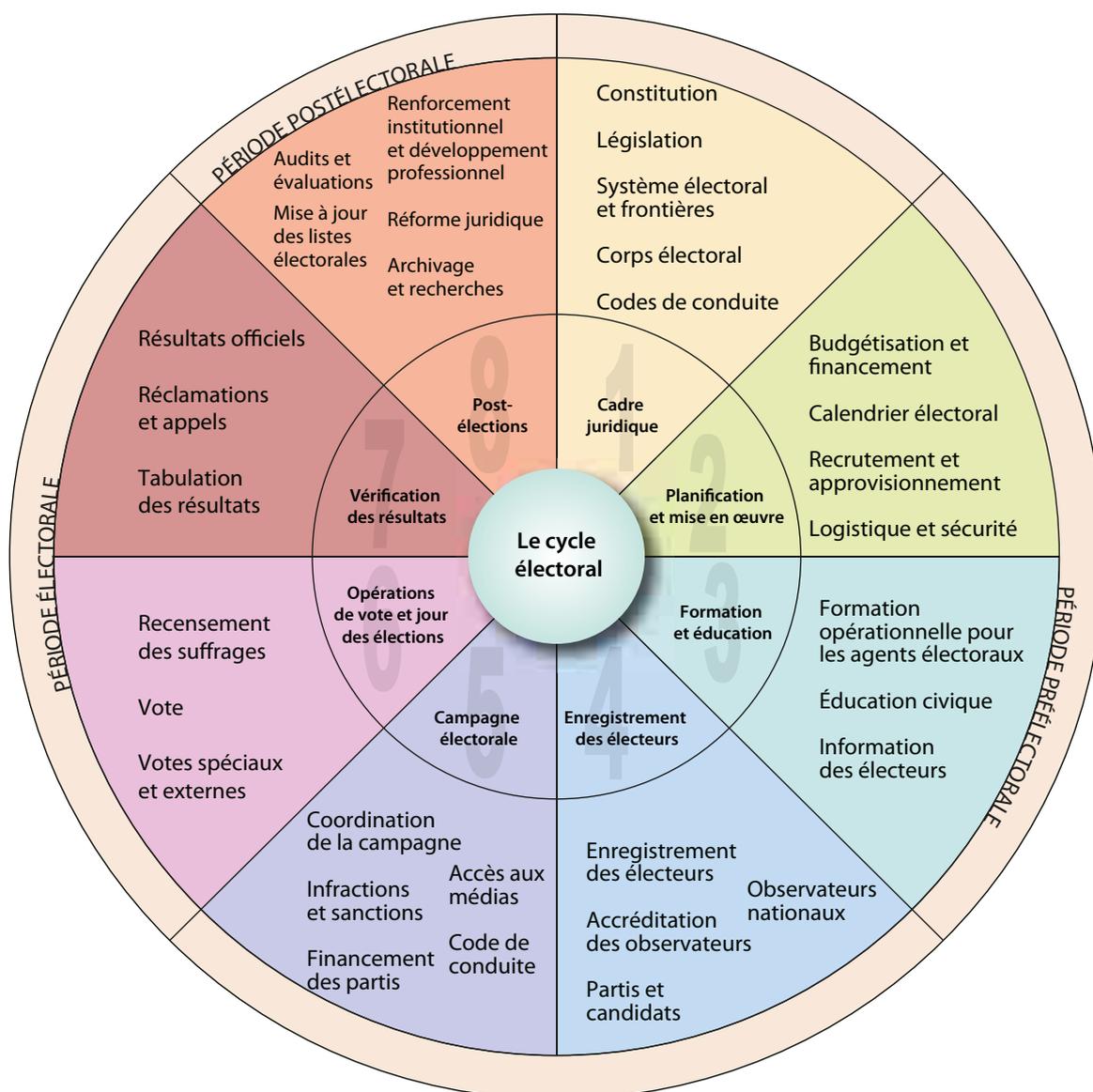
La conception des élections comme des événements uniques tous les quatre ou cinq ans n'a plus cours dans la politique d'assistance externe de la Commission européenne. Les interventions de ce type ne sont pas intéressantes en termes de coûts-avantages lorsque les impacts sur la gouvernance et le développement sont pris en compte.

Nous avons déjà indiqué dans ce guide que cette approche décousue a provoqué le gaspillage de ressources et la réplique de programmes d'assistance, chacun d'eux se focalisant sur un seul événement électoral d'échéance proche. Néanmoins, il est indéniable que bien souvent, la stratégie consistant à soutenir des événements électoraux uniques fait encore de nombreux adeptes parmi les donateurs et recueille des adhésions indéfectibles dans les sphères politiques de nombreux pays donateurs en raison de la visibilité et de l'impact que cette assistance garantit en retour.

Une autre approche consiste à considérer le processus électoral comme une activité suivie ou cyclique plutôt que comme des événements organisés de façon discontinue. En dehors des principes de bonne gouvernance et de durabilité en vertu desquels il vaut mieux soutenir les organes d'administration des élections que des événements électoraux uniques, d'autres considérations importantes plaident pour cette approche. Ce sont par exemple la participation accrue au processus démocratique et le partage des valeurs démocratiques, les saines pratiques de gestion, l'utilisation efficace des ressources nationales, le développement souhaitable de synergies avec d'autres institutions étatiques. Tous ces éléments sont susceptibles de réduire considérablement les dépenses électorales.

Ainsi, les évaluations et recommandations qui suivent chaque événement électoral (telles que les comptes rendus internes des organes d'administration des élections, les contrôles par les pairs, les rapports des observateurs nationaux et internationaux, les audits externes) doivent définir l'objet des réformes suivantes. Le schéma ci-dessous, préparé en collaboration avec IDEA,

tente d'illustrer la complexité du cycle électoral et, partant de là, les activités que la Commission européenne peut envisager de soutenir. Il est divisé en huit phases, de la période préélectorale, à la période postélectorale en passant par la période électorale proprement dite.



Le scénario idéal du point de vue du développement de la gouvernance est qu'au début de chaque nouveau cycle électoral, qui commence en fait à la fin du précédent, un ensemble de réformes plus affinées et plus qualitatives soit programmé et aidé. L'objectif est alors de mettre en place des organes d'administration des élections responsables et professionnels capables de garantir le respect des règles démocratiques requises pour qu'une élection se déroule de façon satisfaisante, quelle que soit la pression politique. Tous les acteurs seraient alors à même de jouer leur rôle dans le processus électoral sans aucune interférence.



Si l'on entreprend certaines activités liées aux élections, comme la mise à jour des listes électorales, l'éducation civique et l'éducation des électeurs ou une réglementation financière transparente pour les partis politiques, entre des élections, on peut obtenir un effet extrêmement bénéfique sur l'organisation des événements électoraux suivants. Si, au contraire, on les met en place juste avant les élections, elles seront moins efficaces, moins transparentes et plus coûteuses. En outre, la mobilisation efficace de l'assistance externe devient problématique car il est souvent trop tard pour investir de façon appropriée des fonds reçus seulement quelques mois avant les élections.

3.4 Stratégies à court et long termes dans les cycles électoraux

Le développement de stratégies à long terme de plus en plus complexes ne met pas forcément fin au soutien à court terme d'événements électoraux, mais il requiert une approche différente pour l'identification et la formulation du soutien à court terme et une meilleure appréciation du contexte dans lequel il est fourni. On verra toujours dans beaucoup d'endroits du monde des événements électoraux politiquement sensibles convoqués très peu de temps à l'avance qui demanderont une aide urgente parce qu'ils résulteront de soudains changements de régime, de crises politiques ou de progrès inattendus dans des conflits faisant rage depuis longtemps.

Auparavant, on croyait que, dans de telles situations, les élections seraient à elles seules un grand bond vers la démocratie. Cette opinion investit les élections d'une importance formidable pour le développement de la démocratie et nécessite un soutien sans réserve des partis politiques et de l'électorat pour se vérifier (les élections bosniaques de 1996 en sont l'exemple le plus frappant). Mais tout soutien à court terme peut aussi être lié à des programmes plus larges de démocratisation et de gouvernance pour former une stratégie cohérente et coordonnée.

Une contradiction fondamentale reste pourtant évidente, très souvent, dans beaucoup de programmes d'assistance extérieure, entre le souci d'une part d'investir dans le développement des capacités (donc un processus à long terme) et la volonté d'autre part d'obtenir les meilleurs résultats possibles dans le temps court de la période électorale. Au-delà des formulations habituelles et des lieux communs pour obtenir un versement rapide de fonds pour un processus électoral donné, il est objectivement difficile de chercher à développer les capacités dans un projet d'assistance à court terme qui est souvent essentiellement de nature opérationnelle et comporte des échéances fixes. Si l'équivalent des financements accordés par les donateurs en soutien à des élections, par exemple douze mois avant leur tenue, était donné pour soutenir des activités pendant douze mois après les élections, on pourrait travailler davantage avec les principales institutions pour obtenir des impacts durables.

Bien comprendre les différents composants et les différentes étapes d'un cycle électoral est un préalable à une meilleure planification et permet de réfléchir aux demandes de soutien électoral en urgence en clarifiant dès le départ ce qui est faisable à court terme et ce qui doit faire l'objet de programmes et de projets distincts à plus long terme.

La compréhension des besoins et des aides possibles à toutes les étapes du cycle électoral peut être d'une importance capitale pour les délégations de la Commission européenne, les responsables géographiques de la Commission, les coordinateurs géographiques et les autorités nationales en leur permettant de mieux planifier leur stratégie globale d'assistance à long terme dans le document de stratégie par pays. La période qui suit immédiatement les élections doit en particulier être considérée comme idéale pour la sélection des programmes ou des projets d'assistance électoral méritant l'attention de la Commission.

3.5 Renforcement institutionnel et développement des capacités¹⁷



La promotion d'organes d'administration des élections responsables, pérennes et professionnels est le meilleur outil à la disposition des fournisseurs d'assistance électoral pour garantir de véritables élections. Les stratégies de soutien à long terme doivent porter à la fois sur le renforcement institutionnel et sur le développement des capacités, même si les deux activités peuvent se superposer, dans une certaine mesure, en remplissant deux fonctions différentes mais

17 Cette section doit être lue en regard de la publication de la Commission sur l'évaluation institutionnelle et le développement des capacités (*Institutional Assessment and Capacity Development*), EuropeAid, septembre 2005.

interdépendantes. Le renforcement institutionnel concerne principalement le soutien dont a besoin l'autorité électorale juste après sa création et l'adoption de dispositions juridiques propres à protéger sa structure organisationnelle et son mécanisme de nomination tout en garantissant son indépendance et son efficacité (tant au niveau central qu'au niveau local).

«Le développement des capacités est le processus par lequel les individus et les organisations créent et renforcent leurs capacités dans le temps. Le soutien au développement des capacités consiste dans les apports et les processus que des acteurs externes, qu'ils soient nationaux ou étrangers, peuvent fournir pour activer ou soutenir le développement des capacités des personnes, des organisations ou d'un réseau d'organisations».¹⁸ Dans le domaine électoral, le développement des capacités fait référence au renforcement des compétences de direction, d'administration et opérationnelles du personnel employé par l'autorité électorale et c'est une activité toujours nécessaire, qui ne concerne pas seulement les nouvelles recrues. Le renforcement institutionnel et le développement des capacités sont donc deux ensembles d'activités liés. Le renforcement des piliers de l'institution électorale lui permet de survivre à une forte rotation du personnel et de garder une mémoire institutionnelle suffisante pour former du nouveau personnel et documenter les processus pertinents.

Il existe des activités qui peuvent à la fois développer les capacités institutionnelles et renforcer l'organe d'administration des élections, comme par exemple des procédures de contrôle interne spécifiques ou des projets de réforme juridique. D'autres programmes plus sophistiqués mais de plus en plus nécessaires concernent davantage la rationalisation de la structure organisationnelle et territoriale de l'organe d'administration des élections, et proposent un conseil professionnel sur les stratégies de gestion, les techniques d'établissement du budget et les procédures financières et de passation des marchés.

En outre, les programmes de développement de capacités comprennent généralement beaucoup de formation et de tutorat, ainsi que, par exemple, des programmes d'échange avec d'autres institutions nationales et d'autres organes d'administration des élections, de la formation sur les lieux de travail, des cours de gestion de la documentation et des connaissances, de la coopération régionale en réseau (conférences, séminaires et formations qui facilitent les échanges et le test d'expériences et de matériels¹⁹).

Le meilleur moment pour programmer et mettre en œuvre toutes ces activités se situe juste avant qu'un nouveau cycle électoral ne commence. Sinon, elles risquent fort d'être mises de côté au profit des besoins plus urgents et immédiats d'une élection imminente.

18 *Institutional Assessment and Capacity Development, Why, What and How*, EuropeAid, Commission européenne, septembre 2005.

19 Des liens particuliers peuvent être mis en place par le parrainage des principaux membres de l'organe d'administration des élections, des entités politiques et des OSC pour participer à des conférences globales. Exemple: l'association PIANZEA (Pacific Islands Australia New Zealand Election Administrations) se réunit deux fois par an à tour de rôle dans chacun des pays.

Très souvent, les projets d'assistance électorale sont planifiés de façon à inclure les éléments de développement des capacités, mais bien souvent, ils ne comportent aucun mécanisme pour vérifier et évaluer à quel point ces composantes impliquent le personnel national dans le travail, dans les formations sur les lieux de travail ou dans le tutorat.

Les attentes par rapport à un projet sont souvent mesurées en fonction du succès global de l'élection et on prête peu d'attention au développement effectif des capacités du personnel de l'administration électorale.

3.6 L'égalité d'accès: droits des minorités, droits des femmes et processus électoraux

La question de l'égalité d'accès pour les membres de groupes désavantagés, en tant qu'électeurs ou candidats, reste un point largement négligé lors de la mise en œuvre de programmes d'assistance électorale.

Les contraintes de temps si courantes dans les projets d'assistance portant sur un événement donné en sont la principale raison, mais cela reflète aussi la difficulté des fournisseurs d'assistance à proposer des mesures efficaces en faveur de ces groupes. Cet ensemble de questions concerne toutes les composantes et toutes les étapes du cycle électoral. L'égalité d'accès consiste à assurer la protection des droits civils et politiques de groupes désavantagés ou marginalisés.²⁰

Il peut s'agir des femmes, des personnes handicapées, des personnes âgées, des prisonniers²¹ ou de minorités ethniques et politiques. Tous les processus électoraux doivent se préoccuper de cette question de l'égalité d'accès, ne pas se contenter de travailler sur le cadre juridique et mettre en place des mesures efficaces. Le cadre juridique doit bien sûr commencer par garantir explicitement les droits des femmes et des minorités, y compris les droits civils, politiques et électoraux, le but étant de permettre l'égalité des droits et d'obtenir que tous les groupes désavantagés puissent bénéficier de:

- l'inscription sur les listes électorales (avec la possibilité de s'inscrire et de voter près de son domicile);
- la représentation adéquate dans des partis politiques et sur des listes;
- l'attribution de sièges (quotas) dans les parlements nationaux et les assemblées locales;
- la participation aux rassemblements politiques, l'accès aux médias, la sécurité et la liberté de mouvement, la possibilité de travailler dans l'administration électorale et pas uniquement comme agent de bureau de vote;
- l'accès à des informations destinées aux électeurs ou à des campagnes d'éducation civique ciblées;
- le respect du secret du vote individuel; et enfin
- la suppression des obstacles structurels à tous les points ci-dessus.

20 Voir www.aceproject.org

21 À noter que dans beaucoup de pays, les prisonniers ne sont pas autorisés à voter.

3.6.1 Promouvoir la participation des femmes au processus électoral

Parmi les différentes questions liées à l'égalité d'accès, celles relatives au sexe restent très pertinentes politiquement, et numériquement prépondérantes. Les intégrer aux projets d'assistance électorale requiert du temps et des ressources spécifiques. Il est très peu probable que des projets à court terme puissent traiter ces questions correctement, hormis par des arrangements de dernière minute consistant à ouvrir des bureaux de vote spéciaux ou à diffuser des affiches à destination des femmes. Pour obtenir des résultats significatifs, il existe au moins trois domaines méritant une étude et une analyse qui doivent être suivies d'initiatives concrètes.

a) Un premier domaine d'intervention concerne la participation politique. On pourra commencer par évaluer le pourcentage de candidates élues précédemment, puis étudier leur accès aux mécanismes de nomination des partis politiques, et enfin procéder à un éventuel examen du cadre juridique pour faciliter la participation des femmes, par exemple en envisageant des dispositions spécifiques telles que des systèmes de quotas²². Mais la participation politique ne se limite pas aux partis. Les femmes sont souvent actives dans la société civile et cela peut constituer un tremplin pour leur participation au processus politique. Les médias et les syndicats peuvent donner des pistes pour la participation politique des femmes et leur permettent aussi de «se faire les dents» dans le domaine de la politique.

b) Un deuxième secteur d'intervention pourra être l'évaluation de la préparation et du nombre de femmes à travailler au sein de l'administration électorale, l'examen de la politique de recrutement et des critères de sélection de l'institution et l'évaluation des éventuelles difficultés des femmes à poser leur candidature. Cela permettra de décider de l'opportunité d'une formation ciblée ou de cours de mise à niveau.

c) Un troisième domaine d'activité est l'accès aux informations et à l'éducation des électeurs. Une évaluation du paysage médiatique et des campagnes d'information des partis pourra déterminer quels messages sont susceptibles d'améliorer la connaissance des femmes du processus électoral et leur participation à ce processus, ainsi que les endroits et les moments où elles seront réceptives à l'information dont elles ont besoin pour faire leur choix. Une étude de la participation des femmes à partir de la liste électorale précédente et des participations dans différents secteurs pourrait servir de plateforme à l'apport d'un soutien spécifique aux groupes de femmes ou aux ONG s'occupant en particulier d'informer, d'aider et d'éduquer les femmes.²³

Dans ces trois domaines, d'autres facteurs ont une influence certaine sur tous les aspects mentionnés ci-dessus et doivent être pris en compte, soit par l'organe d'administration des élec-

22 Voir les publications d'IDEA sur les quotas et la participation des femmes: *The Implementation of Quotas, African Experiences*, IDEA, novembre 2004; *The Implementation of Quotas, Asian Experiences*, IDEA, décembre 2003; *The Implementation of Quotas, Latin American Experiences*, décembre 2003. Voir aussi *Women & Elections*, guide destiné à promouvoir la participation des femmes aux processus électoraux, ONU, mars 2005.

23 Voir IDEA, *Voter Turnout since 1945, a Global Report*, 2002.

tions, soit par les organisations de la société civile. Ce sont par exemple le taux d'alphabétisation et l'éducation (connaissance de leurs droits civils et politiques, réticence des femmes à voter pour d'autres femmes), la liberté de mouvement et la sécurité (possibilité de laisser la maison ou la famille pour des réunions, intimidation sociale ou politique), et l'indépendance financière (où et comment obtenir les ressources pour se présenter comme candidate, comment assurer alors la sécurité de la famille). Le tableau suivant résume les mécanismes de renforcement de la participation des femmes.

Augmenter la participation des femmes dans les processus électoraux de pays postconflits

Préparé par Michael Maley, ce tableau est tiré d'une communication qui était destinée à la réunion d'un groupe d'experts convoquée par le bureau de la conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme de l'ONU, 19-22.1.2002.

Les mécanismes de renforcement de la participation des femmes

Dans un certain nombre de domaines, la participation des femmes aux processus électoraux dans des situations postconflituelles est susceptible de rencontrer des obstacles. Le tableau ci-dessous indique des approches possibles pour les surmonter. La liste ne prétend pas à l'exhaustivité et toutes les actions proposées ne seront pas toujours réalisables; elle doit plutôt servir de palette de solutions où les décideurs pourront choisir celle qui leur convient.

Difficulté	Moyens d'y remédier
Normes internationales	<ul style="list-style-type: none"> (i) S'assurer que les documents exposant les normes internationales pour la liberté et l'impartialité des élections reflètent bien l'importance cruciale du vote universel et des droits des femmes rappelés dans la Partie 3. (ii) Encourager les organismes internationaux à être moins indulgents sur les carences des élections en général, et sur celles qui compromettent la participation légitime des femmes en particulier. (iii) Établir des niveaux de référence pour la participation des femmes à différents aspects des processus électoraux, en deçà desquels l'élection ne pourra pas être jugée «libre et régulière».

Élaboration des politiques	<ul style="list-style-type: none"> (i) S'assurer que les droits des femmes sont garantis dans les accords de paix lorsque le pouvoir de négociation de la communauté internationale est à son maximum. (ii) Mettre en place des forums de consultation alternatifs où les femmes sont correctement représentées. (iii) Identifier, dans les cadres juridiques proposés pour les élections, les éléments du mécanisme qui peuvent en pratique gêner la participation des femmes. Examiner en particulier la nécessité d'exigences en termes de résidence dans toute loi électorale.
Populations déplacées	<ul style="list-style-type: none"> (i) Mettre en œuvre des mécanismes destinés à assurer le droit de vote des personnes déplacées, suivant les lignes proposées par le projet favorisant la participation aux élections participatives (Participatory Elections Project). (ii) Utiliser, lorsque c'est faisable, les locaux d'organismes internationaux comme bureaux externes d'inscription des électeurs et de vote.
Inscription des électeurs	<ul style="list-style-type: none"> (i) Utiliser des données préexistantes comme source ou comme complément du registre électoral. (ii) Procéder à un examen critique des mécanismes d'inscription proposés pour vérifier qu'en pratique ils ne désavangeront pas les femmes.
Systèmes électoraux	<ul style="list-style-type: none"> (i) Utiliser les scrutins de liste proportionnels plutôt que les scrutins à candidature unique par district. (ii) Adopter un système de représentation qui incite les acteurs politiques à soutenir l'inscription et le vote des femmes (allouer par exemple les sièges à différentes zones seulement après le scrutin selon le nombre de votes exprimés ou, de façon plus radicale, selon le nombre de femmes ayant voté).

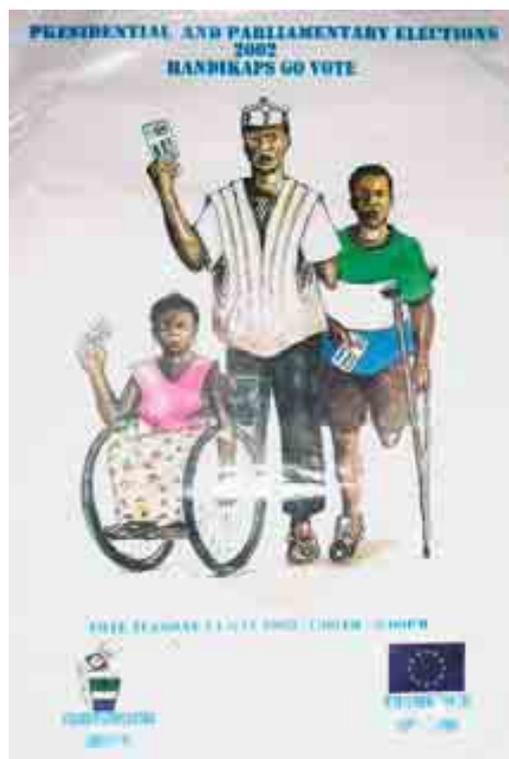
Candidatures	<ul style="list-style-type: none"> (i) Développer des formations et des publicités spécifiques pour encourager les femmes candidates à prendre part aux élections. (ii) Inciter les partis politiques à placer des femmes en position de gagner des sièges. (iii) Établir des quotas de femmes candidates sur les listes des partis.
Médias	<ul style="list-style-type: none"> (i) Mettre à disposition des ressources publiques, de façon non partisane, pour permettre aux candidates de faire passer leurs messages dans les médias.
Accès à l'éducation électorale	<ul style="list-style-type: none"> (i) Développer et financer une éducation électorale et des programmes de sensibilisation du public centrés sur la situation des femmes. (ii) Développer et financer des programmes d'éducation à long terme dans le pays pour consolider le droit des femmes à participer à la politique.
Scrutin	<ul style="list-style-type: none"> (i) Procéder à un examen critique des mécanismes de scrutin proposés (en particulier les périodes et les lieux des scrutins) pour vérifier qu'en pratique, ils ne désavantageront pas les femmes. (ii) Lorsqu'il y a eu des exemples d'intimidation des électeurs au bureau de vote, étudier la possibilité de bureaux séparés pour les hommes et pour les femmes.
Observation électorale	<ul style="list-style-type: none"> (i) Encourager les organismes d'observation électorale (nationaux et internationaux) à créer des équipes composées à égalité de membres des deux sexes. (ii) Encourager ces organismes à revoir leurs directives et leurs manuels d'observation pour s'assurer que les observateurs accorderont l'importance requise à la participation des femmes au processus.

3.6.2 Les personnes handicapées

Étendre le droit de vote aux citoyens souffrant de handicaps est un nouveau domaine d'assistance. La première évaluation à faire consiste à passer en revue le cadre juridique pour identifier les dispositions potentiellement discriminatoires et travailler sur les moyens de les désamorcer ou de les supprimer. Certaines pratiques électorales constituent des barrières pour les électeurs handicapés, par exemple lorsqu'il n'existe pas de bureaux de vote ou d'inscription mobiles pour les personnes malades, infirmes ou âgées. De même, sans bulletins de vote en braille, les électeurs aveugles sont privés du droit de vote, tandis qu'un accès difficile au bureau de vote ou d'inscription découragera, voire arrêtera, les handicapés physiques.

L'assistance dans ce domaine peut ainsi consister d'une part à aider les organes d'administration des élections à identifier des stratégies spécifiques pour donner le droit de vote aux électeurs souffrant de différents types de handicaps en étudiant les normes internationales récentes sur les droits électoraux des citoyens handicapés, et d'autre part à les mettre en lien avec des experts du handicap et de l'accès aux bureaux de vote et avec des organisations s'occupant du handicap²⁴. Les droits des citoyens handicapés à se présenter comme candidats, à travailler dans un organe d'administration des élections, comme agents électoraux ou comme observateurs nationaux, sont un autre domaine qui vaut la peine d'être exploré. Pour évaluer l'intégration de cet ensemble de questions dans une proposition de projet, il faut adopter fondamentalement deux approches:

- a) déterminer s'il existe des dispositions légales adéquates avec les procédures de mise en œuvre requises pour assurer l'égalité des chances dans un processus électoral; et
- b) évaluer comment cette composante peut s'intégrer dans des projets d'assistance spécifiques. Il est en tout cas évident que seuls les projets à long terme peuvent traiter correctement toute question d'accès aux élections.²⁵



24 Voir *ACE Focus On: Elections and Disability*, <http://focus.aceproject.org/disability>. Voir aussi www.electionaccess.org, site géré par l'IFES et spécialisé dans les questions d'accès aux élections des personnes handicapées, qui étudie les droits constitutionnels des citoyens handicapés et les lois et règlements de chaque pays, propose une autre page sur les droits et les normes, ainsi qu'une page sur les meilleures pratiques. Voir aussi *Elections Today*, numéro de l'hiver 2001, qui comporte un dossier sur le handicap et les élections (www.ifes.org).

25 Voir la *Boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement de la Commission européenne*.

3.7 Adopter la technologie appropriée pour les processus électoraux²⁶

La technologie développée à la fin du XX^e siècle, en particulier les TIC, a radicalement modifié l'organisation des élections. Si les tâches de base de l'inscription électorale, du vote et du recensement des suffrages sont restées conceptuellement les mêmes depuis le début du processus démocratique moderne, l'extension du droit de vote et la croissance de la population ont rendu la logistique des élections modernes très dépendante de la technologie.



56

En fait, le développement continu et accéléré des applications de TIC disponibles pour l'organisation d'élections est un facteur sur lequel tous les donateurs, professionnels et fournisseurs d'assistance électorale doivent compter. Les TIC ont déjà changé radicalement l'organisation des élections dans de nombreux pays développés et il serait irréaliste de nier que ce processus va se poursuivre et toucher de plus en plus de démocraties émergentes, y compris les pays sortant de périodes de conflit, quel que soit leur niveau de préparation.

Pour appréhender comment le développement technologique influe sur le processus électoral, on peut classer les technologies en catégories:

- les communications, les télécommunications, la radio, les réseaux et Internet;
- le matériel et les logiciels informatiques, traitements de texte, tableurs et systèmes de gestion de bases de données;
- les appareils électroniques et mécaniques spécialisés, les innovations et les matériels non électroniques.

26 La principale source de cette partie est la section «Élections et technologie» du projet ACE (administration et coût des élections), le réseau du savoir électoral. www.aceproject.org

Dans le cadre de ce guide, nous en resterons aux développements technologiques liés à l'utilisation croissante des TIC. La question cruciale pour tous ceux qui travaillent dans le domaine de l'assistance électorale ou de l'administration des élections n'est plus alors de savoir si les développements technologiques sont acceptables dans les processus électoraux, mais quel type de technologie convient à un processus électoral particulier.

Le vrai défi est d'assurer une utilisation durable, appropriée, économique et transparente de la technologie dans des élections post-conflit et dans des démocraties fragiles ou émergentes. Il n'existe pas, évidemment, de solution applicable partout, des situations différentes exigeant des solutions différentes.



La technologie, ce n'est pas seulement du matériel et des logiciels, il faut aussi du personnel formé, des procédures efficaces, une assistance technique et une maintenance constante. Le meilleur moment pour introduire des nouvelles technologies ou de nouveaux systèmes est la première moitié d'une période entre deux élections, plutôt que la seconde moitié.

Michael Maley, *Conference on Effective Electoral Assistance*, IDEA et CIDA, Ottawa, mai 2006.

57

En règle générale, les mises à niveau technologiques acceptables pour un pays donné doivent toujours être considérées par rapport non seulement aux capacités, mais aussi à la confiance et à l'indépendance dont jouit l'organe d'administration des élections, car ce sont ces éléments qui détermineront en définitive leur acceptation par l'opinion publique et, par conséquent, augmenteront la confiance dans le processus électoral.

Il existe cependant d'autres facteurs qui influencent souvent la prise de décision, et ils ne sont pas toujours très sains. Parfois, le choix est orienté vers telle ou telle solution par des vendeurs intéressés, voire par les donateurs qui souhaitent introduire une technologie similaire à celle en usage dans leur propre pays. Parfois, ce sont des groupes politiques au pouvoir qui voient dans l'utilisation de la technologie le moyen le plus efficace de contrôler le processus électoral. Les progrès de la technologie ne doivent pas être conçus comme la plus grande force de changement dans le secteur des élections, même si son développement a créé de nouvelles opportunités pour des groupes d'intérêts économiques et politiques. Cette tendance n'est pas irréversible, elle a résulté d'évolutions politiques majeures dans la société associées à des politiques adoptées par le secteur privé et par les gouvernements. Dans ce cadre, les donateurs, les professionnels, les universitaires et les fournisseurs d'assistance électorale ont un rôle important à jouer pour influencer les choix technologiques à faire dans un processus électoral donné.

Les domaines de l'activité électorale où les applications de TIC sont devenues pratique courante incluent: la délimitation des frontières, l'inscription des électeurs, la réglementation des partis et des candidats, la sensibilisation du public, le vote électronique et la totalisation des

résultats. Ce sont aussi les domaines où la poursuite de cette évolution est prévisible dans tous les pays qui ont encore besoin d'assistance électorale.

A) LA DÉLIMITATION DES FRONTIÈRES

La création ou la révision périodique des frontières de circonscriptions électorales est une activité politiquement sensible qui peut avoir une influence décisive sur les résultats²⁷. L'utilisation de systèmes d'information géographique (SIG)²⁸ fournit un moyen plus efficace, plus précis et transparent d'analyser la démographie par circonscription électorale. Les résultats fournis par cette technologie doivent être mis à la disposition de toutes les parties prenantes, par exemple sous la forme d'un accès libre à toutes les cartes et statistiques. Cette action doit être entreprise avec un délai suffisant dans tout processus électoral (au moins un an), mais c'est un point qui est souvent négligé et elle se fait donc généralement avec des ressources limitées et une visibilité réduite. L'introduction de technologies comme le SIG ne garantit pas nécessairement une transparence adéquate de l'exercice. Une approche plus transparente et orientée synergies nous rapprocherait de ce que l'on appelle «l'administration en ligne»²⁹. Le registre d'état civil, les listes électorales et les dossiers fiscaux seraient alors tous liés dans une seule base de données gérée par une agence gouvernementale spécialisée.

B) L'INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

L'inscription des électeurs est un domaine où les TIC ont été beaucoup utilisées depuis plus d'une décennie. La nature même de cette activité, qui consiste à saisir de grandes quantités de données sensibles sur les électeurs, à les stocker de manière sécurisée, puis à les répartir entre les autorités de circonscriptions électorales et les agents de bureaux de vote pour la production des listes électorales, a conduit au développement d'applications logicielles dédiées. Les systèmes d'inscription modernes vont maintenant vers la création de bases de données permanentes et centralisées une fois la saisie des données effectuée. Dans beaucoup de démocraties établies, des synergies avec le registre d'état civil et d'autres services de l'administration publique sont

27 Voir aussi sur <http://www.ifes.org/research.html>, Manual: Delimitation Equity Project, IFES, Center for Transitional and Post Conflict Governance, financé par l'USAID.

28 Un système d'information géographique (SIG) est un système qui sert à créer, stocker, analyser et gérer des données spatiales et les attributs qui leur sont associés. Au sens strict, c'est un système informatique capable d'intégrer, de stocker, d'éditer, d'analyser, de partager et d'afficher des informations référencées géographiquement. Dans un sens plus générique, le SIG est un outil qui permet aux utilisateurs de créer des requêtes interactives (des recherches personnalisées), d'analyser des informations spatiales et de les vérifier.

29 L'administration en ligne fait référence à l'utilisation que fait un gouvernement des TIC pour échanger des informations et des services avec les citoyens, les entreprises et d'autres institutions du pouvoir. L'administration en ligne peut s'appliquer à l'assemblée législative, au pouvoir judiciaire ou à l'administration, afin d'améliorer l'efficacité interne, la prestation de services publics ou les processus de gouvernance démocratique.

déjà en place ou en cours d'expérimentation. Cette voie n'est cependant pas indiquée partout et, dans bien des cas, lorsque les risques de manipulation sont élevés, il peut être préférable que les bases de données d'électeurs soient gérées de façon indépendante par l'organe d'administration des élections.

Par ailleurs, dans les pays postconflituels et dans les démocraties émergentes ou en transition, on a de plus en plus recours à des processus d'inscription utilisant des dispositifs numériques pour enregistrer des caractéristiques biométriques comme les empreintes digitales. Cela est confirmé par la forte augmentation des demandes de financement reçues par les délégations de la Commission européenne de la part d'organes d'administration des élections et d'autorités nationales des pays partenaires, qui souhaitent en effet une aide pour se procurer ces dispositifs et une assistance technique pour les utiliser dans les processus d'inscription à l'état civil et sur les listes électorales.



La Commission est tout à fait convaincue de la valeur ajoutée du soutien aux autorités nationales responsables de l'état civil et aux organes d'administration des élections chargés de l'inscription des électeurs. Pour plusieurs raisons bien compréhensibles, ces deux processus sont presque invariablement conduits séparément dans les pays bénéficiaires, surtout s'ils sortent d'un conflit, sans aucune synergie prévue ni mise en place. Cependant, les coûts d'activités parallèles et parfois non durables en soutien à des projets d'inscription des électeurs et à l'état civil dans les pays partenaires ont parfois été excessifs et inutiles.

Dans ce contexte, après la publication du présent guide, la Commission européenne mènera une étude sur les implications institutionnelles, opérationnelles et financières liées à l'usage de plus en plus large des TIC dans les processus d'inscription à l'état civil et sur les listes électorales. Ce guide évoque brièvement ces questions, mais leur importance mérite une recherche plus

approfondie étant donné le caractère politiquement sensible et les implications financières de ce type de projets. La Commission et les autorités nationales doivent se donner les moyens d'évaluer l'importance de ces développements dans différentes conditions opérationnelles, différentes organisations institutionnelles et différents scénarios politiques. Jusqu'à maintenant, aucune étude n'a été entreprise sur le sujet dans le domaine de l'assistance électorale et il n'existe pas d'instruments qui puissent aider la Commission, les autorités nationales et les officiels des gouvernements bénéficiaires à prendre des décisions en toute connaissance de cause, en dehors des affirmations rhétoriques et publicitaires des sociétés privées de ce secteur florissant.

Il est important de souligner le fait que l'utilisation croissante des TIC dans ces processus fournit une occasion non seulement d'améliorer leur précision et leur adéquation, mais aussi d'établir des niveaux de transparence et de responsabilité. Elle présente plusieurs avantages, qui mènent tous à une amélioration générale des services d'administration publique et à la promotion des objectifs de bonne gouvernance.

Cette utilisation des TIC pose aussi toutefois un certain nombre de problèmes quant au choix de l'approche à adopter. En fait, les possibilités de manipulation des données personnelles, d'abus de biens publics et de fraude électorale peuvent augmenter avec l'informatisation. Un certain nombre de questions cruciales requièrent donc de la recherche:

- le niveau de politisation et de confiance de l'opinion publique dont jouissent l'administration publique et les organes d'administration des élections;
- la culture informatique du fonctionnaire moyen;
- le niveau des infrastructures de TIC nécessaires au soutien de tels projets;
- la viabilité à long terme du matériel et des applications logicielles à introduire;
- les critères de sélection des sociétés;
- le niveau des fonctions de sécurité et de protection des données à mettre en place;
- les synergies et la coopération entre les différents ministères et agences nationales.

C) LA RÉGLEMENTATION DES PARTIS ET DES CANDIDATS

La technologie peut aider les organes d'administration des élections pour l'inscription des partis et des candidats. Beaucoup des logiciels disponibles dans les suites bureautiques peuvent être utilisés pour mettre en œuvre la réglementation des partis et des candidats. Les processus de réglementation qui peuvent ainsi bénéficier de la technologie incluent: l'inscription des partis, y compris les processus de vérification des membres et les bases de données d'informations sur les partis; la nomination des candidats, y compris les processus de vérification des nominateurs et les bases de données d'informations sur les candidats; l'envoi d'informations aux partis, y compris les données du registre électoral et d'autres communications d'ordre général; le financement des partis et des campagnes, y compris le contrôle et le suivi des donations au parti ou au candidat,

le suivi des dépenses du parti ou du candidat, le contrôle du financement public et les logiciels d'audit; les rapports des partis, y compris les logiciels de comptabilisation des dépenses et des contributions.

D) LA SENSIBILISATION DU PUBLIC

La technologie peut être un outil très efficace pour toucher et informer les électeurs sur les questions liées aux élections. Une large gamme de technologies différentes peuvent être utilisées par les organes d'administration des élections pour communiquer avec les électeurs. Ces applications incluent: l'information des électeurs sur la technologie, à l'aide de démonstrations et d'exercices de simulation, de formations sur site et de sites web; les applications audiovisuelles: radio, télévision, films, bandes sonores, bandes vidéo, DVD, cinéma, laser/hologramme, multimédia; la téléphonie, notamment les services d'information téléphoniques, les centres d'appels et les services d'interprétation, les services de messagerie SMS; le publipostage automatisé; Internet, y compris la publication par courrier électronique, l'édition web et l'interactivité; les kiosques informatiques; la publication assistée par ordinateur; la technologie destinée à des groupes aux besoins spécifiques, par exemple les services linguistiques, les aides auditive et visuelle.

61

E) LE VOTE ÉLECTRONIQUE

Comme le rappelle Robert Krimmer, «bien que les évolutions récentes aient pu donner l'impression que le vote électronique était une invention des dernières décennies, ce fut en fait une des premières applications informatiques dans les environnements publics. Les premières machines à voter datent de la fin du XIX^e siècle et l'idée de moderniser les élections par des moyens électroniques a entraîné une réflexion sur la façon dont le vote électronique pouvait changer la nature de la démocratie. L'évolution historique du vote électronique comprend cinq phases:

1. début du XX^e siècle: développement des premières machines à voter;
2. après la Seconde Guerre mondiale: premières idées d'un vote électronique instantané à l'échelle d'une nation;
3. années 1970: développement de machines électroniques d'enregistrement direct;
4. années 1990: avec Internet, le vote électronique à distance (trans)national devient possible. Premiers essais;
5. nouveau millénaire: des pays entièrement équipés de machines à voter électroniques; élaboration et discussion des premières recommandations/normes multinationales. Premier vote électronique national à distance juridiquement contraignant.»³⁰

30 *Electronic Voting 2006*, Robert Krimmer (ed.), actes de la 2^e conférence internationale coorganisée par le Conseil de l'Europe, ESF-TED, IFIP WG8.6 et E-Voting.CC.



62

Diverses formes de vote électronique sont déjà utilisées dans les démocraties établies par des syndicats, des associations professionnelles et des organes législatifs nationaux pour leurs votes internes. Au cours des quinze dernières années, le vote électronique a été introduit avec succès dans de très grandes démocraties, soit en totalité (Inde, Brésil et Venezuela), soit partiellement (Suisse et États-Unis). Beaucoup d'États membres de l'UE sont à la pointe des dernières évolutions et expérimentent de nouveaux systèmes³¹. La Commission européenne soutient une série de grands projets pilotes destinés à valider l'E-POLL³², plateforme de vote électronique pour une utilisation à grande échelle dans les élections en Europe, suite à la communication de la Commission sur l'administration en ligne: *Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe* (COM(2003) 567 final). Les raisons de mettre en œuvre les procédures de vote électronique sont multiples, les plus importantes étant notamment, comme l'indique la recommandation de 2004 du Conseil de l'Europe pour le vote électronique³³:

- permettre la mobilité des électeurs;
- faciliter la participation aux élections de l'étranger;
- augmenter la participation électorale;
- faciliter le vote des citoyens souffrant de handicaps;
- réduire les coûts;
- donner des résultats fiables plus rapidement.

31 L'Italie, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Irlande, la Suède, l'Estonie, la Belgique, l'Autriche et les Pays-Bas. La Fondation européenne de la science organise chaque année une conférence sur le vote électronique, www.e-voting.cc/2006

32 Système de scrutin électronique pour les opérations de vote à distance, <http://www.e-poll-project.net/>

33 Les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique - Recommandation Rec (2004) 11 et exposé des motifs, Conseil de l'Europe.

Il y a donc un intérêt croissant à adopter le vote électronique, comme l'a confirmé la 2^e conférence internationale sur le vote électronique (2nd International Workshop on E-Voting) organisée par le Centre de compétences pour la participation et le vote électroniques (Competence Centre for Electronic Participation and Electronic Voting), soutenu par le Conseil de l'Europe, la Fondation européenne de la science (FES), l'International Federation of Integrated Processing et la Vienna University of Economics and Business Administration. Cette conférence a été organisée dans le cadre du projet «Vers la démocratie en ligne» («Towards Electronic Democracy»), créé par la FES afin de:

- déterminer comment les progrès des outils analytiques interactifs de décision pourraient aider au développement de la démocratie en ligne;
- développer des systèmes d'administration en ligne qui impliquent davantage les citoyens dans le processus de prise de décision.



Des exemples récents d'élections tenues dans des contextes où l'opposition et la méfiance vis-à-vis du rôle de l'administration électorale étaient fortes, comme au Venezuela et dans certains comtés des États-Unis en sont une bonne illustration. Outre la participation, les autres avantages reconnus du vote électronique sont la fiabilité, la totalisation rapide des résultats et la réduction des coûts opérationnels. L'argument le plus souvent avancé contre le vote électronique est la complexité des procédures, mais ce n'est pas nécessairement le cas, car les machines à voter peuvent être conçues de manière à être très conviviales pour l'électeur.

63

Le vote électronique peut être réparti en deux grandes catégories: le vote dans des environnements contrôlés (par exemple des machines à voter électroniques placées dans les bureaux de vote et autres endroits publics sous le contrôle d'agents électoraux) et le vote dans des environnements non contrôlés (par exemple le vote par courriel et par Internet)³⁴. Que les démocraties établies tendent à adopter des systèmes de vote électronique peut être considéré comme normal, car le principal défi des administrations électorales y est de mettre un frein à la baisse de la participation des électeurs. En revanche, l'utilisation d'applications de vote électronique est susceptible de devenir problématique dans des situations où les élections sont considérées par l'élite au pouvoir comme un instrument pour asseoir et étendre sa mainmise sur le pouvoir, ou lorsque les parties prenantes estiment que le soutien est apporté pour ces mêmes raisons. En fait, la confiance dans le processus de vote électronique ne dépend pas du niveau réel de sécurité mais de l'évaluation

34 Pour une analyse détaillée des avantages et des risques du vote électronique, voir Volla, K., *Observing Electronic Voting*, rapport NORDEM 2005 (à paraître) et Krimmer, R., Volkamer, M., *Observing Voter's Anonymity: Guide on how to Observe Electronic Voting*.

qu'en fait l'utilisateur. Or, la confiance qu'il accorde au système dépend largement de sa transparence. La principale difficulté du vote électronique est donc le manque de transparence³⁵.

Le principal défi reste donc la vérification des résultats de manière transparente et la possibilité d'effectuer un audit de toutes les étapes d'un processus de vote automatisé. On juge maintenant nécessaire, pour la transparence et la sécurité, d'assortir tout processus de vote électronique d'une trace papier. Les formes d'audit les plus efficaces et les plus transparentes à cet égard sont ce que l'on appelle les «pistes d'audit vérifiées par l'électeur» ou encore «bulletins de vote papier vérifiés par l'électeur».

Ils impliquent la production d'archives papier du vote que l'électeur doit vérifier après avoir voté et qui peuvent être utilisées pour le recomptage en cas de contestations. C'est, en d'autres termes, le lien entre le vote et le calcul des résultats. Dans une version légèrement différente, ce mécanisme permet à l'électeur de vérifier son vote mais ce n'est pas obligatoire (piste d'audit vérifiable par l'électeur). Dans les deux cas, il ne peut être utilisé que dans des environnements contrôlés puisque l'électeur doit être physiquement présent pour vérifier le vote. Ces caractéristiques sont une condition préalable requise à chaque fois que l'on envisage de fournir une assistance à l'installation d'un processus de vote automatisé dans un pays partenaire.

64

L'impression qui se dégage est que, dans les années à venir, les démocraties émergentes et en transition et les pays postconflituels n'adopteront le vote électronique que dans des cas isolés et uniquement dans des environnements contrôlés, c'est-à-dire par des machines à voter électroniques dans des bureaux de vote. C'est la conséquence des frais en jeu (si aucune économie d'échelle ne peut être effectuée) et du niveau de confiance requis dans les organes d'administration des élections.

F) LA TOTALISATION DES RÉSULTATS

C'est le domaine dans lequel sont développées les solutions électroniques les plus rapides et les plus faciles à appliquer et elles sont donc largement utilisées. Même si le vote et le recensement des suffrages restent manuels, la totalisation des résultats peut facilement être informatisée pour réduire le temps d'attente entre le vote et l'annonce des résultats. C'est une étape-clé pour assurer la transparence de tout le processus électoral et cette solution électronique est bien plus abordable que d'autres. Lorsqu'on adopte la totalisation automatisée des résultats indépendamment de systèmes de vote électronique, l'application requiert surtout la saisie des données au niveau le plus local, juste après le bureau de vote, et la transmission des résultats à un équipement central de traitement des données. Ce type d'applications fait partie des développements techniques que l'on peut facilement soutenir et financer presque partout. C'est une activité qui reste observable et peut aisément être vérifiée par des recensements parallèles effectués par des groupes

35 Idem, *Electronic Voting 2006*, Robert Krimmer (ed.), actes de la 2^e conférence internationale.

d'observateurs, à condition que les observateurs et les partis politiques aient accès à chaque étape du processus de totalisation des résultats et que des protocoles de sécurité adéquats assurent l'intégrité du système et des résultats. Dans tous les cas, la publication des résultats au niveau du bureau de vote et à tous les niveaux suivants reste le plus important facteur de transparence et de confiance dans toute l'opération.



Adopter l'un des systèmes mentionnés ci-dessus ou même des systèmes plus avancés comporte un certain nombre d'avantages et d'inconvénients évidents. Parmi les avantages, on compte la rapidité, l'efficacité, la précision, le potentiel de synergies et les coûts moindres, tandis que les inconvénients sont notamment l'investissement initial important, la forte dépendance vis-à-vis des fournisseurs et des revendeurs pour la maintenance et les mises à niveau, la capacité limitée du personnel national à faire fonctionner de telles applications, les doutes sur la durabilité à long terme et une certaine défiance de la part de l'électorat. Les donateurs et les fournisseurs d'assistance électorale doivent faire attention à ne pas s'engager à mettre en place des solutions de TIC coûteuses sans avoir, auparavant, bien examiné l'investissement par des études de faisabilité, des expériences pilotes, des simulations et des expertises permettant de peser tous les avantages et les inconvénients de chaque action selon le lieu et l'époque en question. Le risque de devenir otages d'un procédé proposé par des sociétés privées est extrêmement grand, surtout lorsque des solutions technologiques spécifiques pour les activités électorales ont été désignées dans le cadre juridique qui régit tout le processus électoral. Une fois que de lourds investissements ont été faits dans ce sens, il peut être extrêmement difficile de revenir en arrière sans conséquences très négatives sur le processus politique et le dialogue démocratique, surtout dans des cas postconflituels. En conclusion, l'utilisation d'une technologie avancée requiert un cadre juridique et des pratiques adéquates pour assurer la transparence des processus et l'accès des délégués de partis et des observateurs à toutes les étapes des procédures de totalisation des résultats. Autrement, elle peut devenir source de méfiance.



L'avenir des élections

(Extrait de «Élections et technologie», www.aceproject.org)

La technologie va continuer à changer de plus en plus radicalement la façon dont les élections sont organisées dans le monde entier. De nouvelles solutions de TIC rendront les fraudes à grande échelle et l'erreur humaine chaque jour un peu plus difficiles, et les résultats des élections seront connus presque en temps réel. Cependant, la technologie va aussi concentrer un pouvoir énorme dans les mains de quelques personnes, ce qui rendra les manipulations possibles uniquement au niveau central. L'importance d'organes d'administration des élections indépendants deviendra alors encore plus cruciale à l'avenir. En tout cas, les fournisseurs d'assistance électorale et les donateurs se doivent de rester à jour concernant les changements que les évolutions technologiques pourront apporter afin de décider des innovations qui vaudront la peine d'être soutenues dans les pays en voie de développement. Suivent quelques perspectives sur ce à quoi pourraient ressembler les élections dans un avenir proche.

La fin du bulletin de vote papier et des machines à voter mécaniques

Les bulletins de vote papier et les machines à voter mécaniques ont été très utiles aux élections. Selon les systèmes électoraux et les procédures de vote, les bulletins de vote papier peuvent être relativement faciles à produire, à marquer et à compter, mais ils ne servent qu'une fois et sont coûteux à imprimer et à distribuer. En outre, certains types de bulletins de vote papier ne sont pas le meilleur moyen d'enregistrer les votes et peuvent donner lieu à des fraudes telles que l'achat de votes. Le dépouillement manuel des bulletins de vote papier, quoique relativement fiable, peut s'avérer compliqué et donner lieu à des erreurs, avec pour conséquence la nécessité de recompter plusieurs fois les mêmes bulletins. Pour éviter ces problèmes, certains pays ont développé différents types de machines à voter mécaniques pour rendre l'enregistrement et le recensement des suffrages plus fiables. Mais ces machines peuvent être difficiles à faire fonctionner et à stocker. Les machines à voter mécaniques et les bulletins de vote papier sont lentement remplacés dans plusieurs pays par des machines à voter électroniques.

La fin du bureau de vote

Le bureau de vote physique, qui doit être loué, surveillé et équipé, pourrait devenir un anachronisme coûteux dans beaucoup d'endroits où des mécanismes électroniques sûrs peuvent être utilisés à la place. L'offre d'un accès aux installations gouvernementales par la mise à disposition d'Internet dans des lieux publics pourrait remplacer le bureau de vote physique.



La percée des méthodes de vote électronique

Comme les appareils électroniques deviennent meilleur marché, plus puissants et plus sûrs, on s'attend à ce qu'ils soient de plus en plus utilisés, en particulier pour la vérification, l'authentification, l'enregistrement, le dépouillement, la tabulation et la consolidation des suffrages, aux niveaux local, régional et national.

Le vote par Internet

Alors que les soucis de sécurité et d'identification ont conduit à une certaine prudence vis-à-vis de l'utilisation du vote par Internet, certains pays l'envisagent sérieusement, au moins pour certaines élections, non seulement pour rendre le vote plus facile à l'électeur mais aussi pour tenter de faire remonter la participation, puisque la fin du XX^e siècle a vu une nette tendance à l'abstention. On peut s'attendre à ce que beaucoup de ces soucis soient réglés et que le vote par Internet devienne sûr, sécurisé et répandu. Le potentiel d'Internet pour modifier la dynamique à la fois du processus électoral et du processus politique en général ne doit pas être sous-estimé.

Les référendums et les initiatives par Internet

La grande accessibilité d'Internet donne déjà naissance à ce qu'on appelle la démocratie numérique, qui permet à des citoyens ordinaires de voter directement sur certaines questions et propositions législatives. La plupart de ces scrutins sont indicatifs et non contraignants. Cette évolution permet aux électeurs de prendre le contrôle du processus politique d'une façon inenvisageable auparavant. Il reste à voir si cela aura un impact positif sur le processus démocratique.

L'identification électronique

Comme on effectue de plus en plus d'activités quotidiennes en ligne, telles que le paiement de factures et l'accès aux comptes bancaires, on a un besoin croissant de systèmes d'identification sécurisés et fiables pour que les citoyens puissent prendre part en toute sécurité au nouveau monde du commerce et de l'administration en ligne. Beaucoup de pays ont déjà un système numérique d'identification nationale et un système numérique d'inscription des électeurs ou une combinaison des deux. Outre les informations d'identification habituelles comme le nom, la date et le lieu de naissance, certains de ces systèmes stockent également des données biométriques personnelles numérisées qui peuvent être utilisées à des fins de contrôle d'identité et d'authentification.

Diffusion électronique de l'information

Le XX^e siècle est souvent décrit comme l'ère de l'information. Jamais auparavant autant d'informations n'ont été aussi facilement accessibles à un aussi grand nombre de personnes différentes. Les progrès constants de la technologie rendront probablement disponibles un nombre toujours croissant d'informations. La diffusion et la récupération d'informations, auparavant dominées par les médias traditionnels, se font aujourd'hui par bien d'autres moyens et cela pourrait avoir un impact profond sur le processus démocratique. Pour les organes d'administration des élections, les méthodes électroniques de prestation de service et de diffusion de l'information peuvent augmenter les possibilités de toucher les électeurs et d'autres destinataires par un grand nombre de produits documentaires.

Prestation de services électroniques

Beaucoup d'autres services fournis par les organes d'administration des élections pourraient l'être sous forme électronique. L'inscription des électeurs, des partis politiques, la nomination des candidats, la divulgation des donations et des dépenses, les expertises et d'autres services des autorités électorales commencent déjà à être rendus sous forme électronique.

L'infrastructure électronique sans fil

Les nouvelles technologies utilisées à des fins électorales peuvent sembler, à première vue, plus appropriées pour les pays développés. Les premières années du XXI^e siècle ont cependant vu des progrès considérables dans l'utilisation des nouvelles technologies par des pays aux infrastructures peu développées. Le développement de l'infrastructure électronique sans fil est le plus notable. Fournie par satellite, par micro-ondes ou par radio, cette technologie permet de fournir des services électroniques dans des endroits reculés. Combinés à des appareils de vote et d'inscription électroniques, désormais produits en masse et bon marché, de tels systèmes de prestation de services électroniques sans fil devraient permettre au vote électronique d'être accessible à n'importe qui, n'importe où dans le monde.

Prestation de services à distance

Avec la prestation de services électroniques, il n'y a pas besoin que le prestataire se trouve dans le quartier, dans la ville ni même dans le pays de l'utilisateur. On peut donc envisager qu'un organe d'administration des élections local établisse son siège à l'endroit qui convient le mieux et fournisse ses services à distance par Internet, par communications sans fil et satellite ou par les nouvelles technologies qui seront inventées.





Section II
Activités de soutien des cycles électoraux

Chapitre 4

Questions et points d'entrée

4.1	Introduction.....	71
4.2	Phase 1 – Cadre juridique.....	72
4.3	Phase 2 – Planification stratégique et mise en œuvre.....	82
4.4	Phase 3 – Formation et éducation.....	88
4.5	Phase 4 – Enregistrement et nominations.....	100
4.6	Phase 5 – La campagne électorale.....	108
4.7	Phase 6 – Opérations de vote et jour des élections.....	112
4.8	Phase 7 – Vérification des résultats.....	116
4.9	Phase 8 – Après les élections.....	120

Chapitre 4 Questions et points d'entrée

4.1 Introduction

Les projets et les programmes de la Commission européenne peuvent avoir un point d'entrée à presque toutes les étapes du cycle électoral et doivent en général être planifiés et identifiés environ deux à trois ans avant la date des élections, mais ils peuvent même avoir un délai de réalisation plus long¹. Par ailleurs, des projets à court terme avec des objectifs spécifiques peuvent faire partie d'un programme d'assistance électorale plus global et s'intégrer facilement à une assistance en cours. Néanmoins, les donateurs tendent encore à se focaliser sur les six à douze mois qui précèdent un événement électoral et sur des domaines offrant une grande visibilité, tels que le matériel de formation, l'éducation des électeurs, la fourniture et le transport d'urnes et de bulletins de vote.

Si cette assistance peut rester utile, son impact sur le développement démocratique et le renforcement des institutions électorales dans un pays donné est très limité, car il est trop lié à des objectifs immédiats et à court terme, ainsi qu'à la période préélectorale d'un processus.

Les acteurs nationaux et les donateurs internationaux doivent considérer toutes les étapes du cycle électoral, en particulier les phases une et huit, c'est-à-dire la période postélectorale et la réforme juridique, car elles ont une influence plus durable sur le processus et contribuent au développement de la bonne gouvernance. En envisageant les huit phases du Cycle électoral comme un tout, les donateurs peuvent coordonner les financements pour couvrir des domaines qui ne reçoivent pas toujours d'assistance à cause de l'accent mis sur l'événement électoral lui-même.

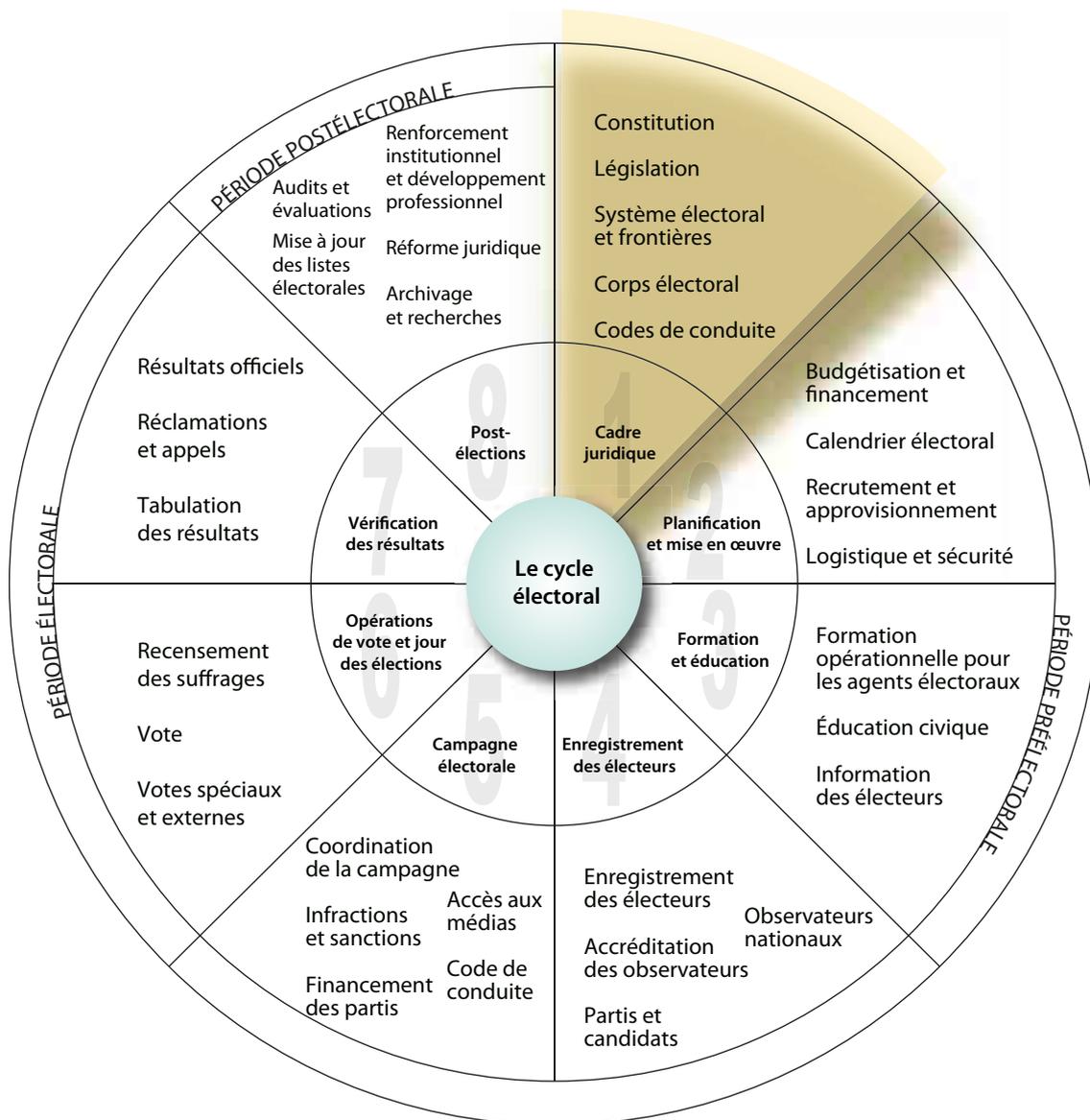
71



Quels que soient les projets identifiés et formulés et quels que soient les points d'entrée déterminés, il est impératif de prendre en compte des questions transversales telles que l'accès, l'égalité des chances, la durabilité, la transparence et l'appropriation.

¹ En particulier quand l'assistance vise la totalité du cycle électoral (4–5 ans).

4.2 Phase 1 – Cadre juridique



4.2.1 Réforme constitutionnelle

Toute démocratie repose sur sa Constitution et sur le cadre juridico-institutionnel qui régit le processus électoral. Les projets de soutien dans ce domaine peuvent être une forme d'assistance très délicate et à caractère assez intrusif, mais ils sont souvent essentiels pour sortir d'une impasse ou lancer le processus de développement démocratique. Il est en particulier crucial de définir les règles de base du jeu démocratique lorsqu'il y a changement de régime ou un nouvel État issu de la division d'une plus grande entité.

Ces activités sont d'une importance capitale mais restent négligées, même dans le cas d'élections qui suivent la première élection ouverte, lorsqu'il est nécessaire de consolider et d'ajuster le cadre juridique et le système électoral aux besoins spécifiques d'un pays donné, en tirant les leçons de l'expérience passée et en tenant compte des recommandations des observateurs.

CADRE JURIDIQUE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Constitution, lois électorales, lois sur les partis politiques et sur le financement de la vie politique Droit pénal et sanctions Lois sur la nationalité et la résidence (admissibilité, droit de vote) Système électoral; circonscriptions électorales et frontières; délimitation effective des frontières Organe d'administration des élections	Problèmes constitutionnels ou institutionnels Libertés fondamentales insuffisamment garanties Avantage aux élus en place; discrimination de certains groupes; incohérence des lois Système électoral irrégulier Cuisine électorale Organe d'administration partisan ou pas véritablement indépendant	Conseil juridique au Parlement ou à l'organe d'administration des élections pour la réforme juridique Médiation en vue d'obtenir un consensus et de sortir de l'impasse Instiller des codes éthiques et encourager les actions judiciaires en cas de violations Expertise de la conception de systèmes électoraux (y compris avec des quotas) Exemples de compositions d'organes d'administration et leurs avantages	Un système plus juste réduira les risques de conflits; des lois claires et impartiales permettront à toutes les parties de protéger les principes démocratiques Des lois d'admissibilité clarifiées permettent d'accorder le droit de vote à plus d'électeurs Les frontières reflètent la démographie réelle Un organe d'administration indépendant prend ses décisions sans interférences politiques	Le Parlement ne promulguera pas des projets de réformes susceptibles de désavantager le parti au pouvoir; impression d'une interférence étrangère lorsque le pays reçoit de l'aide	Critères d'admissibilité non discriminatoires pour les femmes et les personnes désavantagées Quotas de sièges ou de nominations pour les femmes et les personnes désavantagées	Consulter les groupes politiques non élus, la société civile et l'organe d'administration sur la réforme juridique des élections	S'assurer que les dispositions légales sont économiques (choix du système, fréquence des élections, calendrier)

Le principal danger de ce type d'assistance réside dans les possibles allégations de partialité si les réformes sont perçues comme favorables à un parti particulier ou que l'on tente d'importer des réformes dont la logique repose sur les arrangements constitutionnels et les systèmes électoraux de démocraties occidentales mûres plutôt que sur les caractéristiques particulières et les besoins spécifiques du pays bénéficiaire.

Ces dix dernières années, on a eu plusieurs exemples d'institutions internationales clairement mandatées par des accords de paix ou d'autres types d'accords pour former directement le cadre juridique et constitutionnel de nouveaux États ou de démocraties émergentes. Au Cambodge, au Mozambique, en Bosnie-et-Herzégovine, au Timor-Oriental, en Irak et en Afghanistan, et dans

d'autres cas encore, l'assistance électorale et les programmes de réforme juridique générale ont fourni un conseil moins visible mais important à des organes législatifs et à des administrations électorales pour modifier leur cadre constitutionnel et juridique.

Les activités dans ce domaine peuvent inclure la rédaction de dispositions constitutionnelles, la promulgation de Constitutions temporaires et la réforme de la législation électorale concernant des sujets importants tels que le système de représentation, l'autorité électorale, les règles d'admissibilité des électeurs, la délimitation des frontières, les compétences et les fonctions des tribunaux électoraux et des organes de résolution des litiges. En outre, il est de plus en plus fréquent que ce soutien inclue du conseil sur la rédaction de lois relatives aux partis politiques et au financement de la vie politique, de règles de contrôle des dépenses des partis, de lois relatives aux médias et à l'administration publique.

C'est un type d'assistance où la Commission européenne peut jouer un rôle pivot au moyen de divers projets de bonne gouvernance, qui ne sont pas toujours directement liés aux événements électoraux, et aussi en plaçant des experts à différents niveaux institutionnels dans les pays partenaires (organes législatifs, appareil judiciaire, administration des élections, autres agences gouvernementales) selon la situation. En tant que donatrice, la Commission européenne a suffisamment de poids pour proposer une médiation en vue d'obtenir des consensus et de sortir des impasses dans les processus ou les réformes constitutionnels. Dans ce contexte, deux domaines d'intervention méritent une attention particulière, à savoir le système de représentation qu'un pays choisit et les fonctions de l'organe d'administration des élections.

Dans les scénarios postconflits, il est vital qu'un cadre juridique ou une nouvelle Constitution ne soient pas imposés sur la base de préoccupations internationales mais bien plutôt élaborés sur un consensus national et une consultation de toutes les parties prenantes. Les citoyens doivent aussi avoir accès aux informations concernant le processus et être entendus, par voie référendaire ou par d'autres moyens.

4.2.2 Systèmes de représentation

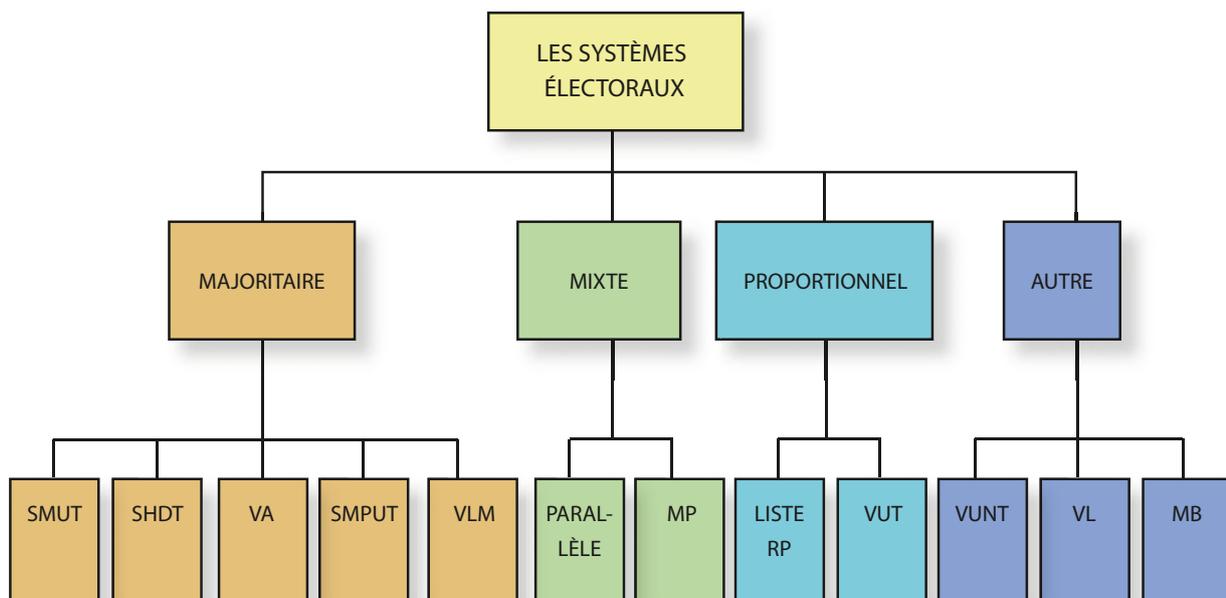
Le choix du système de représentation, plus couramment appelé système électoral, est «l'une des décisions institutionnelles les plus importantes pour une démocratie»². Si, par le passé, le choix du système de représentation résultait souvent dans beaucoup de pays occidentaux d'un ensemble de circonstances, il se fait de plus en plus consciemment ces dernières années avec la recherche d'un consensus autour du système à adopter³. La pertinence d'une telle approche est devenue plus claire pour beaucoup de démocraties émergentes qui ont souvent adopté le système électoral de leur ancienne métropole ou de leurs puissants voisins. Un système électoral traduit

2 Voir *La conception des systèmes électoraux: un manuel de International IDEA*.

3 Voir *La conception des systèmes électoraux: un manuel de International IDEA*.

le nombre de suffrages exprimés lors d'une élection en nombre de sièges. Il existe trois grandes familles de systèmes électoraux: les systèmes de représentation proportionnelle, les systèmes majoritaires et les systèmes mixtes. Au sein de ces trois catégories, on trouve d'infinies variations et différentes combinaisons (selon les formules mathématiques, la structure du scrutin, la taille des circonscriptions électorales, mais aussi selon des facteurs plus précis tels que la présence de quotas ou de seuils qui produiront différents résultats suivant les formes sélectionnées).

En général, cependant, les systèmes proportionnels tendent à assurer la meilleure correspondance entre la part des suffrages valides qu'a recueillie un parti et le nombre de sièges qu'il obtient, tandis que les systèmes majoritaires assurent au gagnant la possibilité de gouverner et que les systèmes mixtes combinent souvent les avantages et les inconvénients des deux autres catégories. Le tableau ci-dessous, élaboré par IDEA, illustre bien la gamme des systèmes électoraux.



SMUT: scrutin majoritaire à un tour, **SMDT:** scrutin majoritaire à deux tours, **VA:** vote alternatif, **SMPUT:** scrutin majoritaire plurinominal à un tour, **VLM:** vote de liste à la majorité, **PARALLÈLE:** système mixte parallèle, **MP:** mixte à finalité proportionnelle, **LISTE RP:** scrutin de liste à la représentation proportionnelle, **VUT:** scrutin à vote unique transférable, **VUNT:** vote unique non transférable, **VL:** vote limité, **MB:** méthode Borda modifiée

L'intérêt récent pour la réforme des systèmes électoraux dans le monde entier prouve l'importance que l'on y attache maintenant dans toutes les démocraties. Le système électoral parfait n'existe pas. Le choix entre l'un ou l'autre est toujours le résultat d'un compromis politique acceptable à un moment donné ou d'une décision imposée par le(s) parti(s) au pouvoir. Étant donné ce risque qu'un système soit imposé par les gouvernants, il est désormais admis que la question doit être traitée au niveau constitutionnel. Dans les situations postconflituelles, le système électoral choisi

est toujours le résultat d'un compromis permettant de satisfaire des intérêts opposés, parfois le seul possible. Cependant, les conséquences concrètes de telles décisions sont souvent ignorées ou sous-estimées. Il arrive donc fréquemment qu'après un ou deux cycles électoraux, les défauts du système choisi deviennent apparents et que celui-ci nécessite alors des ajustements.



Lorsque le pays se stabilise, il est important de modifier des éléments du système électoral de façon à accompagner et à faciliter plutôt qu'à empêcher le développement démocratique. Le besoin de changer de système ou de le modifier va souvent contre les intérêts des groupes au pouvoir. La médiation et le rôle de garant joué par l'UE peuvent alors être fondamentaux pour trouver un compromis qui fasse avancer le développement démocratique.

Très souvent, les réformes nécessaires ne remettent pas en cause le système lui-même mais seulement certains de ses composants (quotas, seuils, formules mathématiques, nombre et taille des circonscriptions, etc.). Néanmoins, un changement mineur peut avoir un effet significatif sur l'administration des élections et des implications budgétaires majeures.

76

Une fois qu'une réforme est terminée, il faut absolument permettre la compréhension des conséquences du changement sur le processus. Il arrive souvent en effet que toutes ses implications ne soient pas parfaitement claires pour les promoteurs de la réforme eux-mêmes.

4.2.3 Délimitation des frontières

Les frontières des circonscriptions électorales dépendent beaucoup du système électoral choisi. Dans de nombreux pays, elles sont fixées et préétablies par la Constitution ou par la loi. Les circonscriptions correspondent alors en général aux divisions administratives du pays. Une modification du système peut nécessiter un remaniement complet du découpage électoral.

La révision périodique des frontières électorales est nécessaire surtout dans les systèmes de scrutin uninominal ou de scrutin plurinominal où toutes les circonscriptions ont peu d'élus, mais c'est une activité aussi sensible pour les démocraties établies que pour les sociétés postconflituelles. En l'absence d'une telle révision, les inégalités dans la répartition de la population peuvent être manipulées pour obtenir ou empêcher une représentation adéquate dans une circonscription donnée. Délimiter les frontières des circonscriptions électorales peut être un processus complexe, coûteux, long et laborieux⁴.

Le contexte sociopolitique dans lequel cette délimitation a lieu doit être bien pris en compte. L'autorité mandatée pour cette tâche, qui peut être soit l'organe d'administration des élections de l'État, soit une autorité indépendante, doit rester exempte de toute interférence politique. Pour

4 Voir www.aceproject.org

L'histoire des commissions électorales indépendantes est en fait «l'histoire d'un dispositif institutionnel destiné à améliorer la légitimité du processus électoral»⁵. Ce constat, largement partagé après vingt ans d'assistance électorale, résulte du fait que les organes d'administration des élections indépendants doivent toujours s'efforcer de satisfaire deux critères pratiquement contradictoires: (i) s'attacher la confiance de toutes les parties prenantes au processus électoral, et (ii) assurer la neutralité et la transparence du processus.

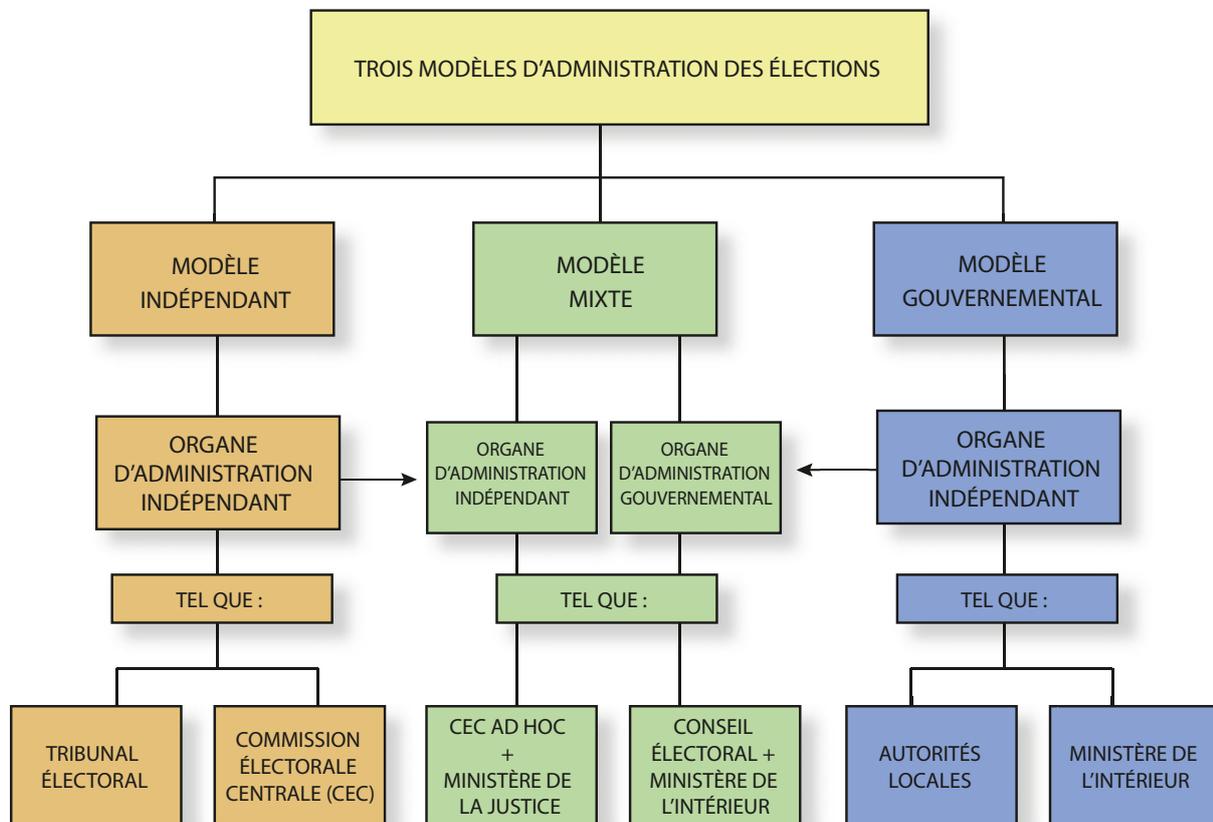
Le modèle de l'organe d'administration des élections indépendant pose un certain nombre de problèmes, aussi bien pour les pays qui adoptent le système que pour les fournisseurs d'assistance électorale qui soutiennent leur création. Le principal est la création de mécanismes juridiques destinés à assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif de l'État et sa durabilité, surtout dans le cas de premières élections après la fin d'une dictature ou d'un conflit.

Un certain nombre de questions importantes surgissent aussi à différents moments de la vie d'un tel organe d'administration, qui doit alors préserver et consolider son rôle institutionnel:

- comment doit-il être nommé?
- comment garantir son indépendance?
- structure et fonction de l'institution;
- processus décisionnels;
- procédures budgétaires et de collecte de fonds;
- méthodes et règles d'adjudication;
- identification et recrutement de ressources humaines;
- renforcement des capacités de l'organisation;
- développement professionnel et évolutions de carrières;
- formation de son personnel.

L'importance de ces questions et leur rôle dans le développement de l'organe d'administration des élections varieront selon les mécanismes de création, le cadre constitutionnel et le processus de développement spécifique choisi pour chaque organe d'administration. Cependant, l'identification d'une procédure de nomination qui garantisse indépendance et neutralité, et l'adoption de mécanismes de financement et de règles budgétaires supervisées directement par l'exécutif seront, dans tous les cas, les principaux problèmes à résoudre. Ces deux questions sont toujours liées et des organes d'administration véritablement indépendants peuvent connaître des problèmes financiers avec leurs organes législatifs en raison justement de cette interdépendance. Comme l'illustre le tableau ci-dessous préparé par IDEA, les trois grands modèles ou types d'organes d'administration des élections sont:

5 Rafael López-Pintor, *Comparative Experiences in Electoral Management Bodies*, page 2.



Les organes d'administration indépendants: ce sont des organes chargés d'organiser et d'administrer les élections, institutionnellement indépendants et autonomes par rapport à l'exécutif du gouvernement, qui gèrent leur propre budget. Un organe d'administration des élections indépendant n'a pas de compte à rendre à un ministre ni à un service du gouvernement. Il peut en avoir à rendre à l'assemblée législative, au pouvoir judiciaire ou au chef de l'État.

Les organes d'administration gouvernementaux: ils existent dans les pays où les élections sont organisées et administrées par l'exécutif via un ministère, tel que le ministère de l'intérieur, ou par des autorités locales. Ces structures électorales fonctionnent dans le cadre de l'exécutif et sont responsables devant un ministre.

Les organes d'administration mixtes: ils ont une structure double, avec un élément chargé de la politique, du contrôle et de la supervision, indépendant de l'exécutif (comme pour le modèle indépendant), et un élément chargé de la mise en œuvre dans un service de l'État ou du gouvernement local (comme pour le modèle gouvernemental). La relation entre ces deux éléments d'un organe d'administration des élections mixte n'est pas toujours clairement définie dans la législation ni bien interprétée par les parties prenantes.



La durabilité, objectif ultime, dépend beaucoup de la capacité de l'organisation à devenir une institution extrêmement professionnelle et techniquement compétente, capable d'offrir des garanties à toutes les parties prenantes au processus, tout en restant indépendante vis-à-vis d'elles, même dans des circonstances très difficiles, par exemple lorsque l'exécutif est dominé par une coalition qui tente d'exercer une influence abusive sur l'organe d'administration des élections en posant des conditions à l'approbation de son budget.

Quel que soit le modèle utilisé, l'organe d'administration des élections doit être sûr qu'il peut assurer la légitimité et la crédibilité des processus dont il est responsable. Comme l'indique le manuel d'International IDEA sur la conception de l'administration des élections (*Electoral Management Design Handbook*), ce sera le cas si l'administration des élections est fondée sur des principes directeurs fondamentaux:

- l'indépendance;
- l'impartialité;
- l'intégrité;
- la transparence;
- l'efficacité et l'efficacé;
- la notion de service;
- le professionnalisme.

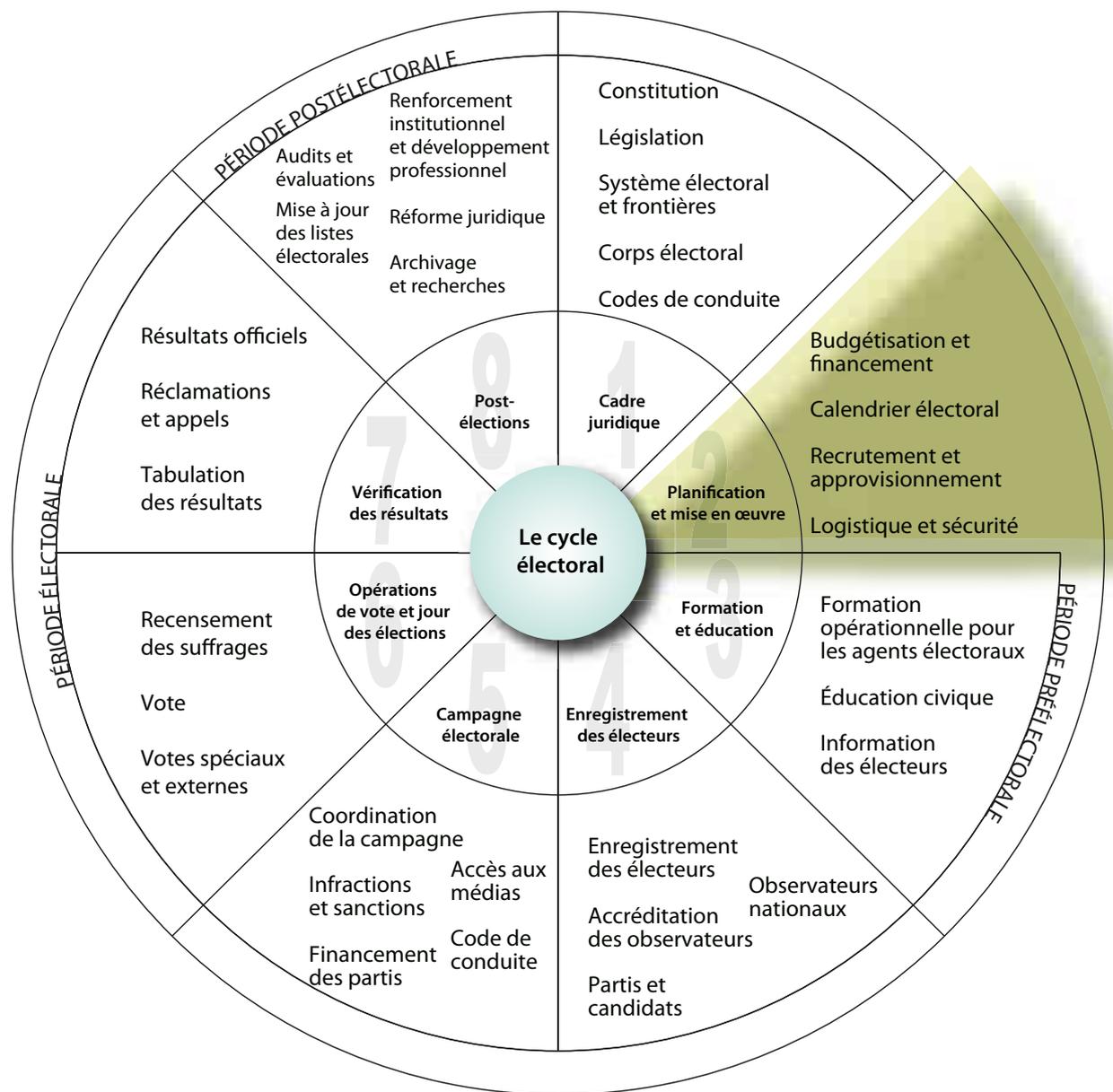
Ces principes directeurs forment la base de l'administration des élections et sont essentiels pour assurer l'intégrité à la fois réelle et perçue du processus électoral. Le soutien que la Commission européenne peut apporter à la création d'organes d'administration des élections et à leur éventuelle réforme doit être soigneusement évalué et coordonné avec le processus de réforme global en cours.

En outre, le soutien financier doit toujours être assorti de conditions strictes qui tiennent compte des deux questions-clés du système de nomination et de la durabilité. La plupart des organes d'administration des élections créés dans les pays partenaires de la Commission européenne ont besoin de conseil professionnel dans les domaines soulignés ci-dessus, quels que soient les éventuels besoins liés à un événement électoral spécifique.

Les expériences d'appui d'organes d'administration des élections montrent que le soutien financier, généralement bien accueilli par les institutions, peut avoir un impact limité s'il n'est pas fourni dans le cadre d'un programme structuré avec des lignes budgétaires claires, un conseil technique approprié le cas échéant et des points de référence ou des indicateurs de réussite réalistes.



4.3 Phase 2 – Planification stratégique et mise en œuvre



La planification stratégique englobe toutes les activités destinées à préparer un événement électoral qui doit avoir lieu une fois le cycle électoral précédent terminé et, dans l'idéal, après un processus de réforme qui a corrigé les incohérences et les problèmes constatés.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Établissement du budget Collecte de fonds (contributions) et financement (paiements) Calendrier/ chronologie Planification des ressources humaines et matérielles Planification opérationnelle et mise en œuvre	Piètte planification, manque de coordination et hypothèses incorrectes Budget insuffisant ou irréaliste Sous-estimation du temps nécessaire Versements de fonds de l'État et des donateurs retardés	Conseil technique (développement chronologique/ budgétaire) Versements de fonds rapides sur gages Développement des capacités et formation Institutionnalisation des meilleures pratiques Plans d'urgence	Pas de retards imprévus Afflux de fonds régulier et ponctuel Pas de demandes de fonds en dernière minute Paiement ponctuel du personnel pour éviter les grèves Recrutement et formation du personnel en temps voulu Approvisionnement et distribution du matériel à temps	Mauvais calcul du nombre d'électeurs, de bureaux de vote, d'agents électoraux, mauvaise évaluation du matériel, du soutien logistique (et donc de tout le budget opérationnel) Mauvais calcul du délai pour chaque activité Retards politiques; lois promulguées tardivement; impasses; parties se retirant du processus ou l'intégrant Recrutement perçu comme opaque et partial	Égalité des chances dans le recrutement Équilibre entre les sexes Salaires/conditions équivalentes	Assurer un approvisionnement ouvert et transparent en matériel électoral Recrutement ouvert du personnel de l'organe d'administration des élections	Assurer l'approvisionnement en matériel de manière durable selon les besoins et le coût Réembaucher du personnel électoral Mettre en place des procédures et des formulaires cohérents et simples lorsque c'est possible Documenter tous les processus opérationnels Archiver systématiquement tous les documents (manuels, formulaires, affiches)
Approvisionnement: spécifications et essais pilotes Logistique: transport, infrastructure, poids/chargement, fragilité/avaries Sécurité et stockage du matériel [sensible: bulletins, encre, formulaires, et non sensible: paravents, urnes]	Influence du vendeur ou du donateur Fourniture tardive du matériel; mauvaises spécifications; difficulté du transport Pas de suivi du matériel sensible lors des transferts Mauvaise quantité de matériel envoyée au mauvais endroit	Conseil pour concevoir des procédures financières et d'adjudication efficaces; guide de l'acheteur; matériel de test; sécurité/stockage BSAI Développer la planification de la distribution et les systèmes de suivi	Contribuer à l'achat de matériel coûteux (bulletins de vote) et augmenter l'efficacité de la livraison de matériel; adjudications exemplaires; assurer l'adéquation, la qualité et la sécurité du matériel	Retards augmentant les coûts; spécifications trop succinctes susceptibles de provoquer des irrégularités; corruption dans la passation des marchés			

Dans les situations postconflituelles, planifier des élections est une activité à part entière, car elle implique généralement une assistance internationale importante et jouit de conditions attractives en termes opérationnels, logistiques et financiers. Comme elle est bien dotée en moyens

humains et financiers, les organes d'administration des élections chargés de planifier les événements électoraux peuvent rencontrer des problèmes dans la situation «post-»postconflictuelle, lorsque l'assistance internationale diminue déjà considérablement.



Pour éviter une crise institutionnelle imprévue, les experts électoraux doivent prendre tôt des mesures visant à la durabilité. Les budgets et les échelles de temps doivent être réalistes et élaborés en priorité pour les actions de développement des capacités du personnel et autres parties prenantes. Le transfert des compétences et des responsabilités doit être graduel et institutionnel pour éviter aux bénéficiaires de rester dépendants d'un soutien international important.

84 Dans le contexte des démocraties émergentes et en transition, la planification stratégique inclut en général l'identification des nouvelles activités et la préparation du budget du futur événement électoral. La préparation des budgets pour un nouveau cycle électoral est une activité très longue et délicate pour un organe d'administration des élections, étant donné la complexité et la portée de l'exercice. Le budget doit souvent être approuvé par l'organe législatif et de ce budget national approuvé dépendent l'identification et la planification des activités d'assistance. En réalité, dans la plupart des cas, les programmes d'assistance électorale tendent à combler les vides que laisse le budget national plutôt qu'à rechercher une coordination.



La gestion financière d'un organe d'administration des élections est une tâche sous-estimée. Dans le cas de vastes programmes d'assistance, la présence d'experts internationaux de la planification et de l'établissement des budgets qui travaillent avec les planificateurs des organisations nationales peut être un atout essentiel pour éviter l'élaboration de budgets irréalistes et le non-respect de délais contraignants.

Une planification correcte et une bonne préparation des budgets sont également essentielles pour définir plusieurs échelles de temps ou délais puisque la disponibilité des fonds détermine le type d'opérations que l'on peut engager. La définition d'un calendrier ou d'une chronologie électorale est fondamentale pour l'efficacité et la légalité d'une élection. Il convient donc, pour les organes d'administration des élections et les fournisseurs d'assistance électorale, de planifier tout le calendrier électoral à rebours à partir de la date souhaitée pour la tenue des élections.

Les deux principales composantes d'un plan opérationnel sain à long terme sont la planification des ressources humaines et la planification du matériel. Elles dépendent toutes deux du type de structures territoriales utilisé à chaque étape du cycle électoral et de la nature des opérations planifiées, qui peuvent inclure: des campagnes d'inscription de nouveaux électeurs ou de mise

à jour des listes, une nouvelle frontière électorale ou une révision des frontières, l'inscription des partis et des candidats, le type et le nombre d'élections, etc.

Les actions d'approvisionnement à engager en lien avec ce qui précède peuvent nécessiter plusieurs mois, sont sujettes aux lois et règlements du pays partenaire, avec des variations considérables d'un pays à l'autre, et dépendent des sources de financement. Avant toute action d'approvisionnement, des spécifications techniques claires et détaillées pour tout type de matériel électoral à acheter doivent être produites (avec le soutien de l'assistance technique disponible) et approuvées dès que possible. La nature du matériel électoral utilisé aura aussi des conséquences sur l'organisation des transports nécessaires pour toute opération électorale.



Dans ce contexte, on comprend l'importance de l'exercice de la «planification à rebours», qui consiste à planifier toutes les étapes de l'organisation du processus électoral en prenant pour point de départ la date prévue pour les élections, puis en calculant à rebours le temps nécessaire pour effectuer toutes les opérations sans oublier aucun élément (approvisionnement, logistique, ressources humaines, etc.).



Le recrutement du personnel, pour répondre aux besoins à court et à long terme, est une activité délicate qui suit des directives strictes. Les questions de transparence, d'égalité des chances, d'équilibre entre les sexes, d'affiliation politique et des besoins en formation sont souvent négligées, surtout dans la précipitation du recrutement pour les inscriptions et le jour des élections. Plusieurs éléments d'un processus électoral peuvent se révéler défectueux, mais la plupart des problèmes qui surviennent sont souvent dus à une mauvaise planification, qui se traduit concrètement par:

- un manque de coordination;
- des hypothèses erronées;
- un budget insuffisant ou irréaliste;
- une mauvaise évaluation du temps nécessaire pour effectuer certaines opérations;
- le versement en retard des fonds;
- l'approvisionnement tardif en matériel et le recrutement tardif du personnel;
- des procédures compliquées ou peu claires.

Pour planifier correctement un cycle électoral complet, il faut avoir une bonne expérience et une compréhension approfondie de l'administration des élections. Ces compétences peuvent toutefois être acquises rapidement par de nouveaux employés supervisés par un mentor. Le principal problème est d'intégrer le processus de planification d'une élection comme un élément standard ou courant du processus électoral. Cependant, des facteurs externes peuvent aussi, malgré une bonne planification, avoir des conséquences néfastes sur le processus, par exemple un soulèvement politique, un coup d'État, une attaque terroriste ou une catastrophe naturelle.

86



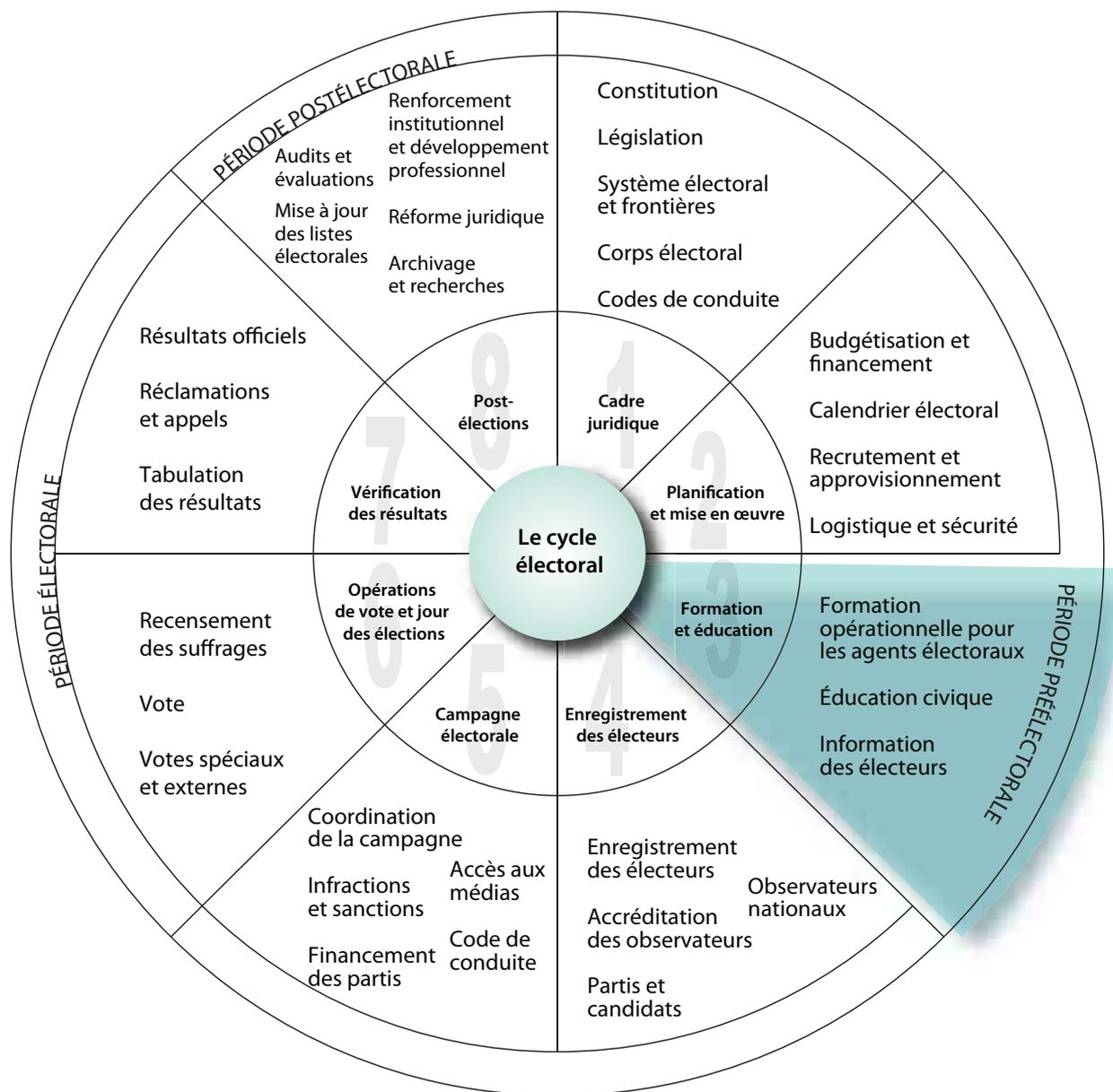
Lorsque des organes d'administration des élections reçoivent une assistance, ils risquent de perdre la mémoire institutionnelle et de ne pas réussir à documenter les processus. L'assistance électorale doit chercher à minimiser de telles pertes en les aidant à organiser et à classer les informations pertinentes, ainsi qu'à rédiger et publier des rapports complets (structurés) qui contribueront à la mémoire institutionnelle et à la formation du personnel sans s'y substituer.

La planification de mesures d'urgence est donc importante pour anticiper tout scénario raisonnablement envisageable. Un bon plan stratégique pour le processus électoral doit alors aussi considérer les risques tels que les troubles politiques et l'insécurité. Dans ces cas-là, il est recommandé d'effectuer une analyse FFPM qui prenne en considération les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces auxquelles devraient faire face les organes d'administration des élections et le processus électoral à soutenir. Enfin, une planification stratégique efficace peut réduire l'influence des vendeurs/donateurs qui cherchent à réduire l'effet de l'appropriation du processus par l'État⁶.

6 Voir les *Lignes directrices GCP*.



4.4 Phase 3 – Formation et éducation



4.4.1 Perfectionnement et formation du personnel

Dans tout secteur, la gestion des ressources humaines requiert le perfectionnement et la formation du personnel. Dans celui des élections, cet élément est particulièrement délicat en raison de la nature périodique des événements. La plupart des activités liées aux processus électoraux exigent une formation spécifique d'un très haut niveau, mais l'ensemble des compétences nécessaires pour devenir agent électoral peut être facilement acquis par du personnel nouveau.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Gestion des ressources humaines Recrutement, évaluation des besoins en personnel, embauches et rémunération Personnel: temporaire et permanent Cadres Spécialistes Personnel administratif Formation opérationnelle Formation en cascade ou vidéos auto-éducatives	Recrutement tardif du personnel; grand nombre d'agents électoraux à former en trop peu de temps; mauvaise formation Plus la formation se fait en cascade, moins elle est de qualité	Formation du personnel temporaire à l'inscription, au vote, au dépouillement, sous diverses formes (en cascade, formation de formateurs, méthodologie interactive, monitorat, kits de formation: vidéos, manuels, matériel pédagogique) Stratégie et matériel de formation efficaces Conseil technique aux organes d'administration des élections Production et diffusion de matériel	Plus la formation est efficace, plus le personnel est efficient et moins les irrégularités sont possibles Une méthodologie plus efficace et du matériel convivial apportent un changement dans la culture d'apprentissage	Formation inefficace si elle n'est pas contrôlée; formation en cascade souvent chère en raison des frais de déplacement et moins efficace au bout de la chaîne; des retards dans l'approbation des procédures ralentissent tout le programme de formation	Équilibre entre les sexes dans la formation Les formulations du matériel et les images utilisées doivent éviter les partis pris en faveur des hommes, de certaines ethnies et des personnes valides	Autoriser des observateurs/ médias à observer/ filmer les séances de formation ou d'éducation des électeurs	Consolider l'expérience et développer les capacités du personnel de l'organe d'administration des élections
Institutionnel: documentation des processus, correspondance, directives	Perte de la mémoire institutionnelle et manque de documentation des processus	Développement professionnel de la gestion des élections – rendre des outils (ACE, BRIDGE) accessibles, développer le réseau régional, stages/échanges	Une administration des élections qui puisse prendre des décisions informées sur tous les aspects du processus électoral de la planification à l'embauche	Personnel peu motivé ou changements de travail; coût plus élevé; pas d'application de la théorie dans la pratique			

Dans les cas postconflituels cependant, la situation est généralement compliquée par le manque de précédents électoraux qui pourraient servir de modèles, et par la difficulté globale à obtenir un large consensus sur le besoin de pratiques démocratiques et transparentes dans la préparation et l'administration d'un processus électoral. Le perfectionnement et la formation du personnel sont parfois laissés de côté lorsqu'il y a une forte présence internationale et que l'urgence politique à tenir des élections est jugée plus importante que le développement de la capacité indigène à administrer l'événement électoral. Pourtant, cette négligence a des conséquences importantes sur l'impact à long terme et la durabilité du processus.



En général, un organe d'administration des élections doit recruter et former un très grand nombre de personnes en peu de temps pour effectuer les inscriptions, le scrutin et le dépouillement, puis doit ensuite réduire son personnel. En outre, ces organes d'administration subissent souvent une importante rotation du personnel expérimenté. Les programmes permanents de perfectionnement du personnel sont le seul moyen d'assurer la préservation de la mémoire institutionnelle, de renforcer l'institution et de gérer en même temps la perte de personnel qualifié.

Le perfectionnement et la formation du personnel doivent commencer, à différents niveaux, dès que la planification globale du cycle électoral a été approuvée. Il faut pour cela une évaluation des besoins en formation du personnel qui couvre tous les niveaux d'agents électoraux (cadres, personnel technique, administratif et opérationnel) et tous les types de contrats (permanents et temporaires).



Les types de formation peuvent être: en cours d'emploi, avec un mentor; cours spécialisés par objectifs; et formation opérationnelle en cascade. Différents outils pédagogiques sont disponibles, dont des manuels et des vidéos pour des séances de formation ou pour de l'auto-apprentissage. Des procédures et des formulaires clairs, testés sur des groupes cibles du personnel électoral, peuvent grandement faciliter la compréhension là où la cohérence est vitale et où les irrégularités portent atteinte à la crédibilité du processus.

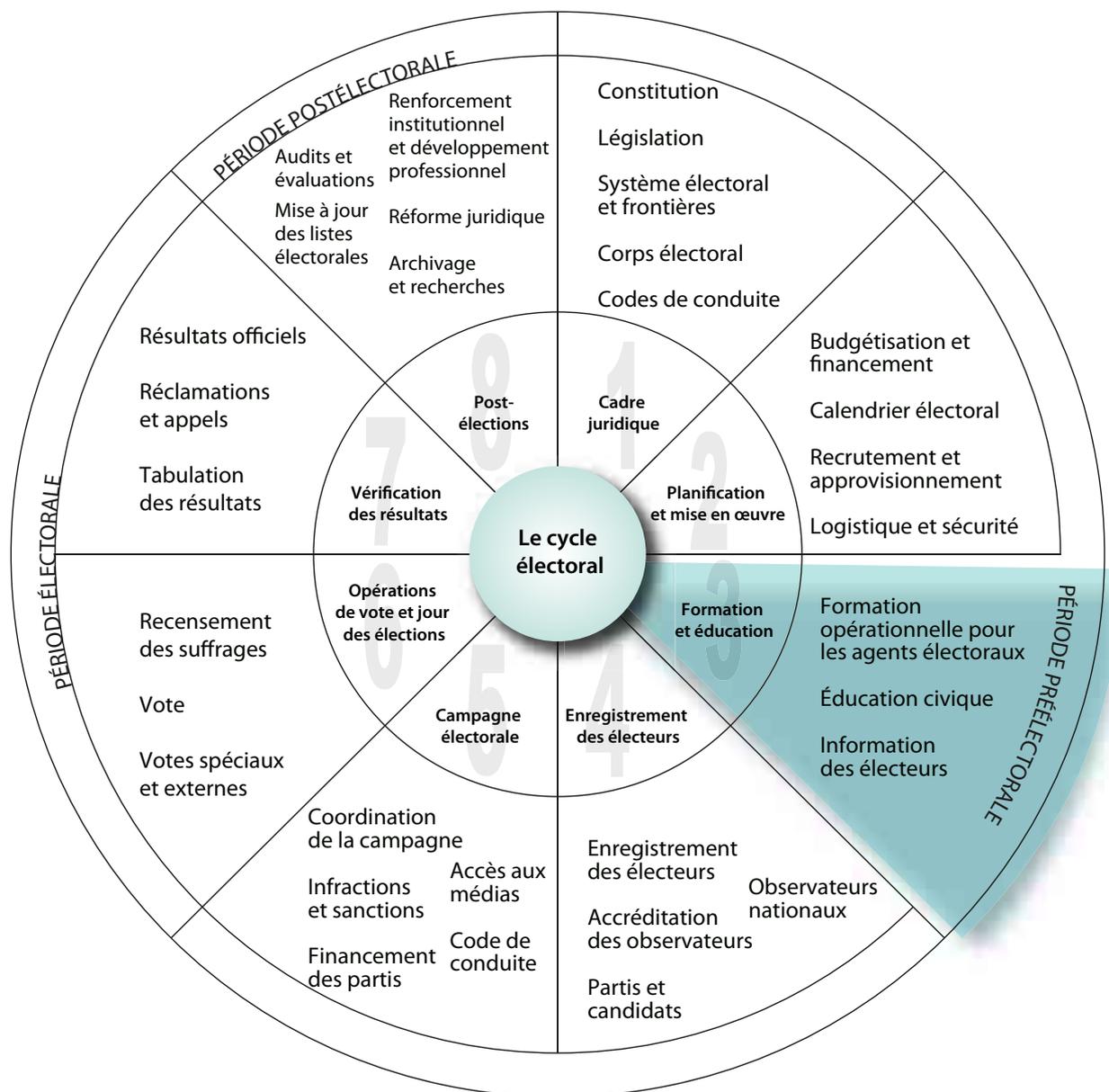
Souvent, les organes d'administration des élections sont soit conçus sur le modèle d'institutions de la fonction publique, et ils tendent alors à utiliser des procédures bureaucratiques inutiles, soit tout nouveaux et la définition des fonctions et des services n'est pas encore terminée.

Le renforcement institutionnel ne vise pas seulement le développement des capacités individuelles mais aussi la consolidation de l'efficacité des services qui constituent l'institution.



Les principaux domaines dans lesquels un perfectionnement permanent est nécessaire sont: les TIC, l'équipement et les stratégies de communication, les procédures de rapport, les mécanismes de financement et d'audit, le partage d'informations et la gestion des connaissances, l'élaboration des politiques, la production de directives, le développement des capacités internes, la répartition du travail, la documentation/l'archivage des processus et du matériel, ainsi que la mémoire institutionnelle.

Il existe de nouvelles formes de perfectionnement du personnel issues d'activités d'audit internes ou institutionnelles qui peuvent être intégrées aux activités courantes et consistent principalement en une vérification systématique ou en une évaluation de l'efficacité d'une organisation ou d'un service, effectuée normalement par des assesseurs externes indépendants, en vue d'améliorer les performances du personnel et les capacités institutionnelles. De tels audits peuvent mettre en lumière des domaines qui nécessitent du soutien en termes de ressources ou de perfectionnement, ou identifier des activités effectuées en interne qu'il pourrait valoir la peine d'externaliser.



4.4.2 Campagnes d'éducation des électeurs et d'éducation civique

Ce titre englobe trois types d'activités:

1. le renseignement des électeurs par une campagne d'information publique élémentaire menée par les organes d'administration des élections juste avant des événements importants comme l'inscription sur les listes ou les élections. Cette activité consiste surtout à diffuser des messages simples indiquant quand, où et comment s'inscrire ou voter et se fait surtout par l'intermédiaire des moyens de communication de masse.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Éducation des électeurs + information publique - Informer tous les électeurs de quand, où et comment voter - Éduquer les électeurs sur le système électoral et le droit de vote et encourager leur participation	Toucher tous les électeurs – groupes cibles Apathie, désillusion, crainte, confusion des électeurs Grand nombre de votes nuls et niveau d'analphabétisme	Éducation des électeurs – Soutien des OSC, de l'organe d'administration des élections pour la diffusion de messages via des spots TV/radio, des imprimés et des événements	Motiver et informer les électeurs sur les processus électoraux et leur rôle, augmenter la participation, surveiller l'impact, réduire les conflits, contrebalancer la propagande politique par des informations impartiales	Campagne inefficace en raison d'une mauvaise conceptualisation, d'une mauvaise planification et de l'épuisement des ressources	Cibler les femmes et les personnes désavantagées dans l'éducation des électeurs Consulter les réseaux d'ONG de femmes	Autoriser des observateurs/médias à observer/filmer les séances de formation ou d'éducation des électeurs	Financer des programmes d'éducation civique d'OSC/ONG entre les élections
Éducation civique - Améliorer la conscience civique et la participation au-delà de l'événement électoral, fonctionnement de la démocratie, importance de la représentation et de la responsabilité, bonne gouvernance Stratégie de sensibilisation du public - Coordonner l'organe d'administration des élections, les OSC et les médias pour éviter les doublons et garder une cohérence des informations - Méthodes Médias de masse contre actions au niveau local - Évaluation des besoins de connaissances Enquêtes pour évaluer les connaissances et les manques pendant et après les élections afin d'estimer l'impact des programmes	Que les électeurs comprennent leurs droits politiques et le système électoral au-delà des mécanismes de scrutin Toucher tous les citoyens	Éducation civique – soutenir les OSC, les initiatives des communautés culturelles locales – sport, théâtre, musique, danse, écoles, centres d'information (tentes info)	Améliorer la compréhension du système politique de la représentation, réduire les malentendus et les conflits, participation civique au niveau local, lien avec les événements civiques/culturels	OSC incompetentes; mauvaise comptabilité générale; manque de cohérence dans les messages; programmes non mis en œuvre s'ils ne sont pas contrôlés			
Éducation électorale - Intégrer l'éducation électorale aux programmes nationaux, former les professeurs sur le contenu et les outils, créer des Centres d'éducation électorale (CEE) statiques ou mobiles	Appropriation de l'État et du ministère; accès par les écoles aux programmes/centres	Concevoir un programme d'éducation électorale – soutenir les écoles, les professeurs, le ministère de l'éducation	Apprentissage Interactif pour que les enfants comprennent les principes de base de la démocratie, de la gouvernance et des élections par de fausses élections, des outils multimédias, des questionnaires; les bénéfices à long terme incluent une démocratie plus solide, un impact sur les parents et la communauté, et une plus grande participation à l'avenir	Durée de l'approbation, de la conception et de la création des programmes, manque de fonds permanents, manque d'appropriation du ministère de l'éducation/de l'organe d'administration des élections, conception décalée par rapport au contexte culturel	Inclure les orphelins, les personnes handicapées, les enfants des rues, les enfants de tous les groupes de la société	Inviter les parlementaires à parler et à répondre aux questions	Engagement du ministère de l'éducation/budget de l'État et des donateurs pour des programmes à long terme

2. un deuxième type d'activité est l'éducation des électeurs qui relève d'ordinaire des organes d'administration des élections et des OSC. Les principaux objectifs de cette activité sont, outre d'informer tous les électeurs de quand, où et comment voter, de les éduquer au système électoral, de faire prendre davantage conscience aux citoyens de la valeur de leur droit de vote et d'encourager leur participation aux élections comme une première forme de participation à la vie politique de leur communauté.
3. la troisième activité est l'éducation civique au sens large, comprise comme un processus à long terme qui va bien au-delà de la période électorale et aborde le domaine plus vaste de la bonne gouvernance en s'arrêtant sur les concepts de démocratie, de participation, de droits civils et politiques, de représentation. C'est une activité où les organisations de la société civile doivent normalement être en première ligne.

Dans les situations postconflituelles, les différences entre ces trois types d'activités tendent à devenir floues en raison du manque de temps et de la nécessité de démarrer la campagne d'éducation de rien. Néanmoins, l'éducation civique et l'éducation des électeurs restent les éléments les plus importants dans une élection post-conflit, où les citoyens traumatisés ont besoin de comprendre les avantages qu'il y a à participer au choix pacifique d'un gouvernement et doivent obtenir l'assurance que ce choix sera libre et protégé.

94



Les campagnes d'information neutres et locales peuvent être particulièrement importantes dans des sociétés très défiantes. Elles peuvent aussi contribuer à résoudre les problèmes d'analphabétisme et d'accès difficile aux informations qui accompagnent souvent les conflits.

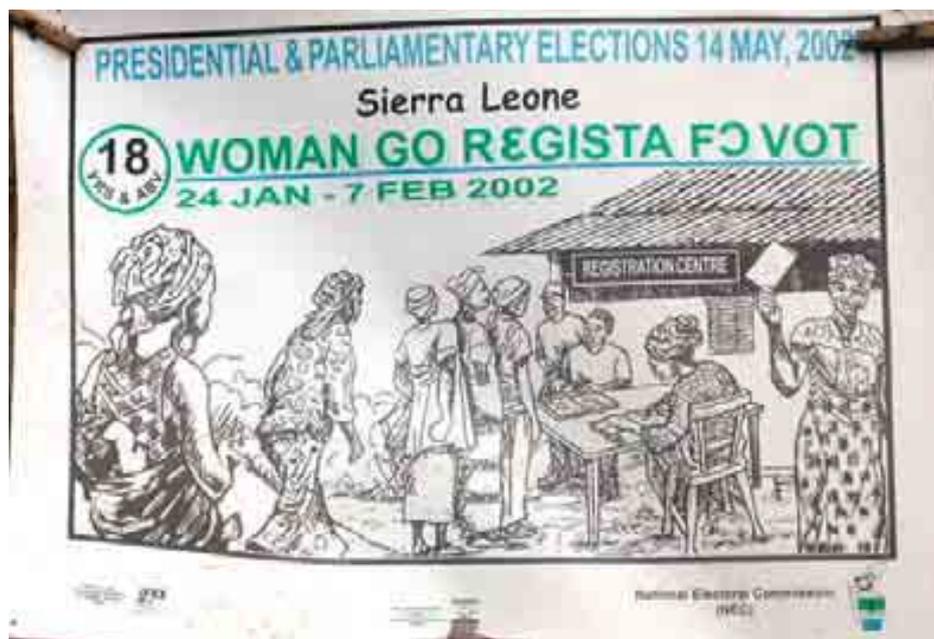
Les difficultés liées à l'éducation civique et à l'éducation des électeurs sont de toucher tout l'électorat, de répondre à ses besoins et préoccupations, et de cibler les groupes désavantagés afin de réduire l'abstention et l'isolation, ainsi que le nombre de votes nuls.

L'assistance destinée à traiter ces difficultés est normalement fournie aux organes d'administration des élections, car elles sont souvent négligées par le financement de l'État, même lorsqu'il y a le temps de faire une bonne planification. En dépit de la volonté constante des donateurs d'apporter un soutien technique et financier dans ce domaine, l'assistance souffre souvent d'un manque de coordination et de moyens de mise en œuvre au sein même de l'organe d'administration, sans compter qu'elle est souvent fournie dans des situations d'urgence.

Les formes de soutien qui devraient recevoir des financements pour le matériel pédagogique destiné aux électeurs et sa diffusion incluent: les enquêtes concernant la conscience et l'attitude des électeurs, les outils essentiels pour créer des programmes d'assistance technique efficaces et la production de stratégies adéquates d'éducation civique et d'éducation des électeurs.

Dans le soutien des OSC, on doit mettre l'accent sur l'expertise technique qui permettra de comprendre les lois et règlements électoraux, mais aussi les opérations électorales, la technologie électorale, la gestion financière et les pratiques comptables saines. Une assistance à plus long terme peut améliorer la conscience civique du fonctionnement de la démocratie et de l'importance de la représentation, de la responsabilité et de la bonne gouvernance. Elle s'étend alors au-delà de l'événement électoral immédiat.

Une bonne coordination entre les donateurs potentiels, les organes d'administration des élections, les OSC et les médias est essentielle, dans une stratégie de sensibilisation du public, pour éviter les doublons et maintenir une cohérence de l'information. Dans ce domaine, le rôle principal incombe toujours à l'organe d'administration des élections.



La bonne organisation d'un effort coordonné par l'organe d'administration des élections pour améliorer toute la stratégie de sensibilisation du public présente d'énormes avantages en termes de visibilité et d'efficacité des donateurs. Les méthodes de diffusion peuvent aller des moyens de communication de masse aux actions au niveau local, mais elles doivent couvrir tous les niveaux, tous les groupes cibles et toutes les zones géographiques. Des enquêtes doivent permettre d'évaluer la base de connaissances et les manques, à la fois pendant et après les élections afin d'estimer l'impact du programme ou de la stratégie de sensibilisation tout entière. L'assistance peut prendre la forme d'un forum parrainé permettant un effort coordonné de toutes les parties prenantes à l'éducation civique et à l'éducation des électeurs pour assurer la cohérence, la plus grande couverture possible et la sensibilisation des groupes cibles⁷.

7 Voir *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*.

4.4.3 Éducation civique et éducation des électeurs dans les écoles

L'éducation civique présente des perspectives à long terme lorsqu'elle s'adresse spécifiquement aux futurs électeurs, c'est-à-dire aux écoliers. Le but est d'intégrer l'éducation électorale aux programmes nationaux, de former les professeurs au contenu et aux outils, et enfin de créer des Centres d'éducation électorale pour familiariser les enfants avec les principes démocratiques, de façon à ce qu'à l'âge de voter, ils aient déjà pris part à des élections scolaires, été candidats ou aidé à organiser un événement.

4.4.4 Observation nationale

Le soutien de l'observation nationale est depuis plusieurs années un point fort de l'aide qu'apporte la Commission européenne aux processus électoraux. Ces dernières années, ce type de soutien a plutôt consisté en une assistance technique et une délégation des pouvoirs au niveau local. Il est important de souligner ici que l'observation électorale nationale peut souvent être couplée à des activités d'éducation des électeurs⁸. L'observation nationale est vitale pour la transparence et l'appropriation du processus électoral en plus des activités des représentants des partis politiques. Les observateurs nationaux doivent jouer un rôle neutre et rendre compte de constatations objectives qui peuvent soit mettre en lumière les défauts des élections, soit désamorcer les conflits potentiels. Leur grand nombre, leur répartition géographique et leur connaissance de la situation locale les rendent très sensibles à toute irrégularité, intimidation ou corruption au niveau local. En même temps, ils peuvent subir des pressions car ils sont susceptibles de vivre dans la région, et leur adhésion à une OSC plutôt qu'à une institution peut leur faire perdre en crédibilité.

La méthodologie utilisée, la précision des constats exposés dans les rapports, la présentation des rapports et la tenue de conférences de presse auront une influence sur la crédibilité de toute observation nationale. S'ils trahissent un manque de professionnalisme, ces éléments entameront la crédibilité et l'importance du rôle des observateurs. La Commission européenne a acquis une expérience précieuse de l'observation au cours de la dernière décennie et est bien placée aujourd'hui pour fournir une assistance technique destinée à faciliter la coordination, à augmenter la crédibilité des observateurs nationaux et à déléguer les pouvoirs. Il est absolument crucial que les organisations d'observation électorale jouissent du respect et de la confiance du public. Il est par conséquent recommandé d'embaucher des personnes au profil irréprochable pour diriger l'organisation. En effet, des personnes connues et respectées apporteront automatiquement une visibilité et une légitimité au projet. Souvent, les observateurs électoraux nationaux ont tiré profit d'un partage d'expériences avec d'autres organisations, en particulier des organisations confrontées aux mêmes problèmes. Nul besoin de «réinventer la roue» à chaque fois, car on peut tirer des leçons

8 *Promoting and Defending Democracy. The Work of Domestic Election Observers Groups Around the World.* ERIS 2005.

de l'expérience d'autres groupes d'observateurs électoraux et ainsi éviter des erreurs. Travailler en collaboration, chaque organisation apportant au projet différents atouts, tels que l'expertise, les ressources humaines ou la structure organisationnelle, peut être très gratifiant.

Notons aussi que beaucoup d'organisations ne peuvent fonctionner efficacement sans un soutien financier, technique et politique, provenant souvent de sources externes. Le soutien économique du secteur privé national et de donateurs individuels peut alors être vital pour assurer la durabilité d'une organisation. C'est pourquoi, la planification stratégique et opérationnelle doit commencer bien avant les élections.



Il est important que le travail de l'administration des élections et du pouvoir judiciaire soit efficacement contrôlé et que les observateurs suivent les événements de la campagne électorale pour évaluer sa régularité et son respect des libertés fondamentales des citoyens et des candidats. La compilation des registres électoraux est un point-clé, car elle peut porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens au suffrage universel et égal et, en cas d'inexactitudes, dénaturer l'élection. La tabulation des résultats après l'élection est une période critique qui doit être surveillée de près. Si les activités doivent avoir une portée aussi large que possible, les organisations doivent éviter, en général, d'entreprendre trop de projets à la fois.

Dans la plupart des cas, il est préférable de recruter des volontaires au niveau local. On a ainsi l'assurance que les observateurs connaissent l'environnement dans lequel ils travailleront et que le coût du déploiement restera faible. Les contrôleurs doivent être non partisans et perçus comme tels. Les observateurs doivent habituellement se conformer à un code de conduite ou signer un engagement à cet effet.

Un code de conduite doit aussi exposer les principaux droits et devoirs des observateurs, dont neutralité et objectivité sont les maîtres mots. L'observation électorale doit absolument se baser sur une méthodologie éprouvée. Les observateurs auront besoin d'une formation sur leurs tâches et sur les objectifs de l'observation électorale. Des observateurs bien préparés seront plus à même de détecter et d'empêcher des infractions électorales. Une méthodologie et une formation très spécialisées sont nécessaires pour certaines activités, comme le contrôle des médias, des dépenses de campagne et du jugement des différends électoraux.

Dans d'autres cas, la méthode de formation «en cascade» a bien servi aux observateurs nationaux dans différentes situations. Les organisations d'observateurs doivent se rendre bien visibles. Cela permet de dissuader ceux qui chercheraient à manipuler le processus et rassure également les électeurs. Il est donc recommandé de développer une stratégie médiatique, qui peut inclure la nomination d'un porte-parole de l'organisation, des apparitions publiques périodiques et des déclarations opportunes sur des questions sensibles.

Les organisations de contrôle doivent toujours se poser la question de l'opportunité d'une observation d'un processus électoral. Dans certains cas, elle peut être contre-productive, par exemple si un processus est défectueux bien avant la tenue du scrutin. D'autres situations demanderont peut-être des approches spécifiques, par exemple lorsque la sécurité pose problème.

Parmi les nouveaux défis posés à l'observation des élections figure l'émergence du vote électronique. Les organisations d'observation électorale devront développer de nouvelles méthodes pour répondre à ces innovations. Cela pourra nécessiter le recrutement d'informaticiens et la création de nouveaux droits de contrôle, par exemple pour que les observateurs puissent vérifier les logiciels utilisés et les systèmes de transmission de données.

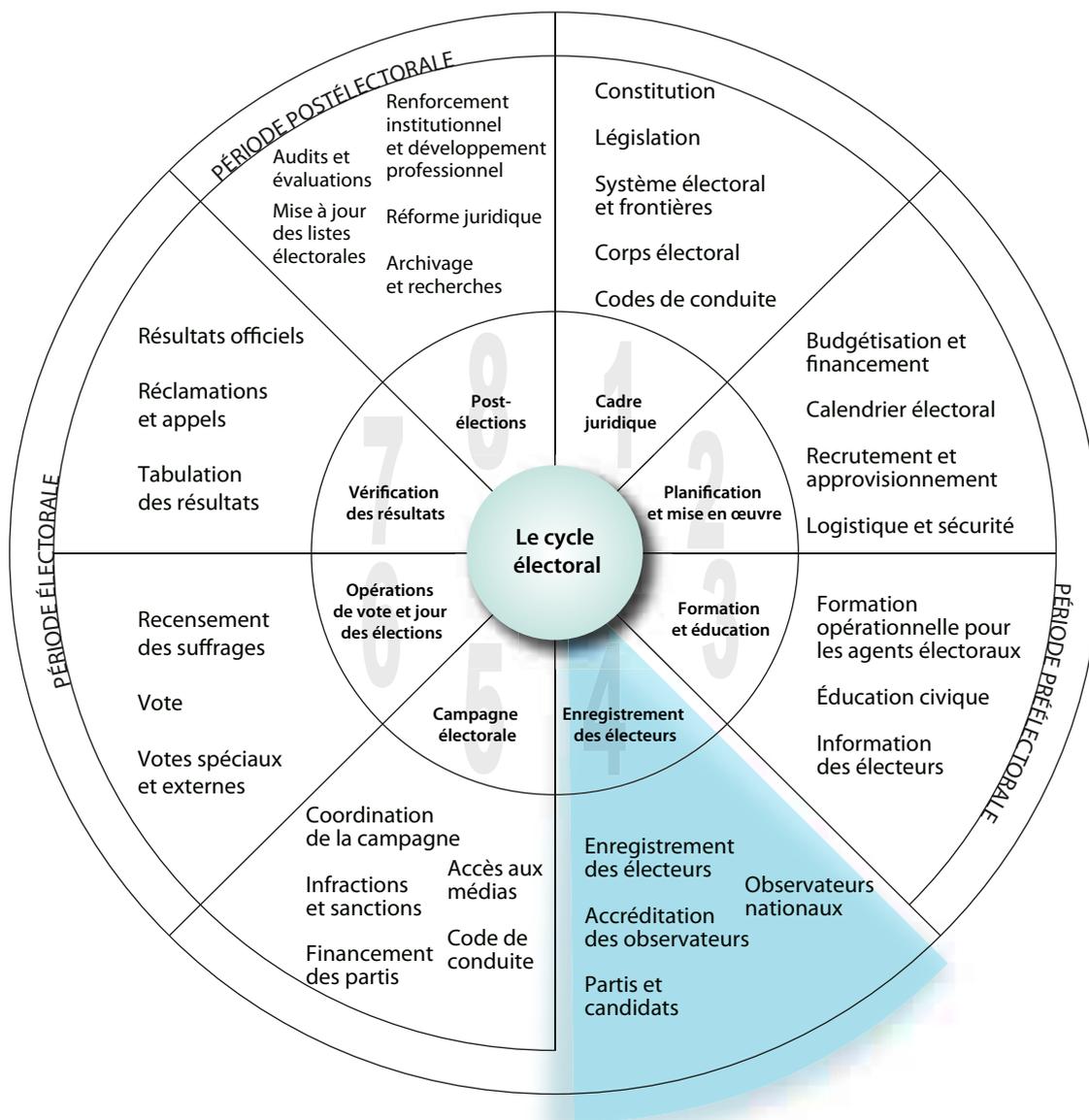
La Commission européenne, par le biais du projet «NEEDS»⁹, organise une série de forums dans le monde entier destinés à augmenter les capacités des groupes d'observateurs électoraux nationaux. À chaque forum, des organisations actives dans le domaine sont invitées à traiter de thèmes tels que:

- l'utilisation des TIC dans le processus électoral et ses implications pour les élections;
- la méthodologie d'observation;
- le contrôle du financement des partis politiques et des dépenses de campagne;
- le contrôle et la liberté des médias durant une campagne électorale;
- le contrôle de la violence électorale.

Dans les situations postconflituelles, l'observation nationale peut jouer un rôle crucial dans les zones où une présence internationale est impossible. Elle permet aussi aux groupes de la société qui peuvent traditionnellement être exclus des prises de décisions de s'approprier le processus.



4.5 Phase 4 – Enregistrement et nominations



4.5.1 Systèmes et processus d'inscription des électeurs

L'inscription des électeurs est l'activité destinée à identifier les citoyens ayant le droit de voter pour une élection donnée. Elle vise généralement à produire des listes et un registre électoral en fonction des règles d'admissibilité en vigueur dans le pays concerné. Sans inscription des électeurs, le droit de vote ne peut être déterminé que le jour d'une élection au bureau de vote, comme c'est arrivé parfois dans des élections post-conflit, par exemple en Bosnie-et-Herzégovine en 1996 et en Afghanistan en 2004 pour les votes à l'étranger, ce qui a provoqué de graves problèmes de fraude et de légitimité.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Démographie, statistiques, recensement Inscriptions: nouvelles, mises à jour, en continu, registre d'état civil Programmes informatiques, maintenance Haute technologie contre basse technologie	Planification de l'inscription incompatible avec le calendrier électoral Technologie inappropriée, non durable et chère Listes électorales inexactes et incomplètes privant potentiellement des électeurs de leur droit de vote Impact environnemental (déchets)	Études de faisabilité Conseil technique et technologique Soutien pour centraliser et tenir des bases de données électorales permanentes Essais pilotes Exercices de simulation d'inscription des électeurs Soutien des activités d'inscription (saisie de données, kits d'inscription, livraison et récupération de matériel)	Améliorer l'exactitude des listes électorales pour permettre à tous les électeurs de voter et éviter les doublons ou les omissions qui peuvent entamer la confiance en la régularité de l'élection; correspondance avec le recensement; frontières tracées selon la démographie	Programmes de TIC coûteux, maintenance importante et peu durable, obsolescence potentielle	S'assurer que les femmes, les étudiants, les travailleurs migrants, les PDI, ont accès aux documents et le temps de s'inscrire	Les observateurs nationaux, les représentants des partis et les médias ont le droit de contrôler le processus Les électeurs et les partis ont le droit de porter plainte/ faire appel	Viser une base de données informatisée centrale qui puisse être continuellement mise à jour S'assurer que le matériel et les logiciels peuvent être entretenus dans le pays

L'inscription des électeurs est sans doute la phase la plus cruciale et la plus coûteuse d'un processus électoral, celle sur laquelle les études de durabilité des administrations des élections les plus avancées portent leur attention.

Dans les situations postconflituelles, où les registres civils ou électoraux préexistants à la guerre ont pu être totalement détruits, on peut avoir à reprendre l'inscription des électeurs de rien et à adopter des règles d'admissibilité spéciales pour pallier l'absence de registres électoraux et d'identification nationale; par exemple, dans les élections de transition irakiennes de janvier 2005, les électeurs ont surtout été identifiés grâce à la liste du programme «pétrole contre nourriture».

Étant donné son coût élevé, l'inscription des électeurs est l'une des activités pour laquelle les organes d'administration des élections des pays partenaires cherchent le plus souvent l'intervention de donateurs. C'est en fait un domaine où la Commission européenne reçoit de plus en plus de demandes de soutien et la tendance n'est pas près de s'inverser. L'inscription des électeurs suscite souvent de vives contestations et constitue l'une des principales causes de réclamation.

A) LES TYPES D'ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS

Il existe plusieurs formes d'inscription des électeurs et un organe d'administration des élections est en général appelé à choisir le système le plus approprié pour le pays, à la fois réalisable et financièrement durable. Il a alors trois options: une liste périodique, un registre ou une liste continue ou permanente, et un registre d'état civil.



Un registre ou une liste électorale périodique est établie pour un événement électoral donné, et les administrateurs des élections n'ont pas l'intention de la tenir à jour pour de futures utilisations. Normalement, la liste est dressée juste avant l'élection, mais ce n'est pas systématiquement le cas. Ce système est relativement coûteux en temps et en argent puisqu'il requiert un contact direct avec tous les électeurs admissibles avant l'élection. Il peut être très utile lorsque les infrastructures font défaut pour tenir à jour une liste permanente, lorsque la population est très mobile ou lorsque le gouvernement s'oppose à la tenue de listes des citoyens. La liste périodique peut aussi être préférée par des agences quasi-gouvernementales, comme des organes d'administration des élections ou des commissions électorales.

Une liste électorale permanente est tenue et régulièrement mise à jour par l'administration des élections. Ce système repose sur une infrastructure appropriée. Sa maintenance consiste en général à ajouter les noms et autres informations pertinentes concernant les personnes qui satisfont aux conditions d'admissibilité et d'effacer les noms de ceux qui n'y satisfont plus (par exemple en cas de décès ou de déménagement). Comme la liste permanente est mise à jour régulièrement, il n'y a pas besoin d'une inscription définitive juste avant une élection, même si une période est souvent consacrée à la révision de la liste pendant la campagne électorale. La liste permanente peut être tenue au niveau local ou national.

Pour faciliter la mise à jour des listes, beaucoup d'autorités électorales nouent des partenariats avec d'autres organes gouvernementaux pour le partage de données. Par exemple, lorsque des citoyens déménagent, ils peuvent en informer les impôts, le bureau de poste, la commission du logement ou le système de santé. Dans beaucoup de pays tenant un registre permanent, ces partenariats permettent à l'autorité électorale de recevoir régulièrement les modifications apportées aux fichiers de ces organismes. Cela permet alors de mettre à jour le registre électoral sans aucun contact direct entre l'électeur et l'autorité électorale. Dans certains cas, lorsqu'elle apprend un changement d'adresse, l'autorité électorale peut envoyer à l'électeur une nouvelle carte d'électeur lui demandant de mettre à jour ou de confirmer les informations qui y figurent.



Une troisième possibilité pour inscrire les électeurs est le registre d'état civil.

Il peut contenir diverses informations sur tous les citoyens, telles que nom, adresse, nationalité, âge et numéro d'identification. Dans certains pays, en particulier en Europe et en Amérique latine, la liste électorale utilise des informations du registre national d'état civil. Dans les pays qui en ont un, une question majeure est de savoir si l'organisme qui en est responsable (souvent le ministère de l'intérieur) doit aussi être responsable de la liste électorale. Certains pays confient à la même institution la responsabilité des deux registres, d'autres choisissent deux agences, chacune étant responsable d'une des listes. Si un registre d'état civil existe, produire une liste électorale est relativement efficient et économique, puisque les principaux frais sont d'abord pris en charge par le registre d'état civil. S'il coûte assez cher de tenir un registre d'état civil, les informations enregistrées peuvent servir à plusieurs fins, réduisant ainsi les frais de gestion de données du gouvernement. Le principal inconvénient de ce système est sa plus grande force. Même si son coût élevé est justifié, le partage de données entre des institutions gouvernementales peut donner lieu à controverse. On peut s'inquiéter de l'atteinte, ou de l'atteinte potentielle, à la vie privée. Si ces inquiétudes sont répandues, un registre d'état civil peut être tout simplement inacceptable malgré son utilité.

www.aceproject.org/ace-en/topics/vr

103

On distingue principalement deux catégories de pratiques d'enregistrement des électeurs: les pratiques passives et les pratiques actives. C'est la variété des possibilités dans ces deux catégories qui complique l'exercice en termes opérationnels.

La **forme passive** est répandue dans les démocraties établies, où les listes électorales sont juste un dérivé du registre d'état civil et la base de données générale des citoyens est tenue par un service de l'administration publique, généralement au sein du ministère de l'intérieur, ou décentralisé et entièrement confié aux administrations locales.

La **forme active** est utilisée dans beaucoup de démocraties émergentes ou en transition et surtout dans des pays sortant de conflits armés où l'inscription des électeurs constitue encore une activité à part, menée par l'administration des élections, les citoyens étant alors appelés à manifester leur intention de participer à un processus électoral par un acte positif d'inscription.



Même si l'on voit encore des cas d'inscription «ad hoc» des électeurs pour des événements électoraux spécifiques, la création et la tenue d'un registre ou d'une liste électorale permanente, que l'on peut mettre à jour continuellement, constituent désormais un but commun à beaucoup d'administrations des élections, et c'est le domaine où le soutien de la Commission européenne est le plus souvent sollicité.

Dans les pays postconflits ou sortant de longues périodes de dictature, où aucun registre civil ni aucune forme d'identification n'existe, l'inscription des électeurs est souvent l'activité primordiale à organiser pour pouvoir tenir des élections.

B) LE PROCESSUS D'ENREGISTREMENT DES ÉLECTEURS

Un processus d'inscription des électeurs est généralement composé de plusieurs étapes. Il inclut le plus souvent les activités suivantes:

- l'établissement des procédures;
- la production de manuels et la formation du personnel chargé de l'inscription;
- l'identification des candidats admissibles;
- la saisie des informations concernant les candidats;
- la production et l'affichage de listes électorales préliminaires;
- la période de réclamations et d'objections avec les ajouts éventuellement nécessaires;
- les suppressions et modifications du registre central;
- la production des listes électorales définitives et des cartes d'électeurs;
- la distribution des cartes d'électeurs et l'envoi des listes électorales aux bureaux de vote.

La combinaison et la suite chronologique de ces activités varient considérablement selon le système et les méthodes d'inscription choisis. On peut répartir les systèmes d'inscription des électeurs en trois grandes catégories selon le niveau de technologie appliqué au processus:

- a) **les approches à basse technologie:** elles impliquent la transcription manuelle des coordonnées des électeurs sur des listes papier dans les centres d'inscription, généralement au niveau provincial ou local. Elles sont souvent préférées pour les premières élections post-conflit. Les formulaires d'inscription sont parfois envoyés au niveau central et saisis dans une base de données centralisée;
- b) **les approches à moyenne technologie:** les coordonnées des électeurs sont généralement saisies à l'aide de scanners et de lecteurs optiques de marques¹⁰ ou de logiciels de reconnaissance optique des caractères (ROC)¹¹ au niveau local, puis scannées et ajoutées aux listes électorales nationales au niveau central, tout en restant à la disposition du niveau local pour les mises à jour;

10 La lecture optique de marques consiste à capturer des données grâce aux contrastes réfléchis en des endroits prédéterminés d'une page. En envoyant un faisceau lumineux sur le document, le scanner peut détecter une zone écrite car elle réfléchit beaucoup plus qu'une zone vide.

11 La reconnaissance optique des caractères nécessite des logiciels conçus pour traduire des images de texte manuscrit, ou tapé à la machine puis scanné, en texte modifiable à la machine, ou pour traduire des images de caractères dans un jeu d'encodage standard.

- c) **les approches à haute technologie:** elles comprennent des formulaires électroniques et une saisie immédiate des données dans les centres d'inscription au moyen d'ordinateurs portables, parfois avec transmission en temps réel des informations à un centre de traitement ou stockage électronique pour des envois périodiques sur des mémoires externes ou des disques compacts. Ces systèmes mettent souvent en œuvre la photographie numérique et la reconnaissance de caractéristiques biométriques (telles que les empreintes digitales ou l'iris), et ils peuvent aller jusqu'à produire et remettre les cartes d'électeurs sur place.

Comme nous l'avons déjà dit, l'enregistrement des électeurs est l'un des domaines du cycle électoral où l'influence et l'application des TIC augmentent sans cesse. Si la technologie peut être un outil important pour réduire les coûts et améliorer la durabilité, le danger pour les organes d'administration des élections, les fournisseurs d'assistance électorale et les donateurs est de devenir otages de vendeurs qui ont la réputation d'opter pour des solutions technologiques pas toujours appropriées, économiques ni durables pour le pays partenaire. Il importe donc de ne pas oublier que les «frais d'amortissement» du matériel sont élevés et augmentent encore si l'on ne parvient pas à le stocker et à l'entretenir correctement. Il convient alors d'étudier, au cours de la phase d'identification/formulation, le contexte institutionnel du pays concerné, ses capacités, ainsi que le potentiel et les synergies que les TIC peuvent offrir. La Commission européenne, nous l'avons évoqué, lance une étude destinée à évaluer ces synergies et à déterminer s'il peut être possible de faire converger efficacement les projets de soutien aux registres d'état civil et à l'enregistrement des électeurs. En effet, la Commission européenne est souvent sollicitée pour soutenir techniquement et financièrement ces deux processus par des projets distincts, sans que la possibilité de lier les deux activités ait même été correctement évaluée.

Un autre risque est que tout le système échoue en raison de la mauvaise qualité des données collectées sur les électeurs ou d'erreurs dans leur traitement au cours de la mise à jour des inscriptions, ce qui peut compromettre les investissements technologiques conséquents. Une étude approfondie de la faisabilité et de la durabilité couvrant tout le cycle électoral doit donc être effectuée avant de soutenir à grande échelle des solutions à moyenne ou haute technologie. Il existe alors plusieurs points d'intervention permettant de soutenir un processus d'inscription. On peut les classer en trois niveaux, selon le temps nécessaire pour l'intervention:

- a) soutien à l'organe d'administration des élections pour concevoir un nouveau système d'inscription permanent, juste après la fin d'un cycle électoral et jusqu'à 18 mois avant les élections suivantes;
- b) soutien à l'organe d'administration des élections pour effectuer une inscription des électeurs spécifique qui requiert l'utilisation d'une nouvelle technologie et un changement d'approche du système (jusqu'à un an avant des élections), avec exercices de simulation pour adapter ensuite la méthodologie selon les résultats obtenus;

- c) simple fourniture de matériel d'inscription des électeurs (jusqu'à six mois avant l'élection) ou soutien technique de groupes nationaux chargés d'observer l'inscription (entre un an et six mois avant les élections).

4.5.2 Enregistrement des partis politiques et des candidats

On a ici affaire à une tout autre forme d'inscription où les partis politiques et les candidats doivent engager une action s'ils souhaitent prendre part à une élection. Cette activité a lieu en général juste après l'inscription des électeurs (soit un processus complet, soit une mise à jour), afin de vérifier les conditions finales imposées aux candidats pour leur inscription.

Des règles «ad hoc» particulièrement souples ont pu être imaginées pour des situations postconflituelles où le niveau d'alphabétisation était extrêmement bas et où les gens avaient encore très peur de s'exposer en tant que candidats. Parfois, on peut exiger un niveau d'éducation pour les candidats ou imposer des obligations plus bureaucratiques (collecte de signatures de soutien, divulgation de données financières) pour les candidats et les partis.

106

La vérification de l'admissibilité des partis et des candidats à participer à un événement électoral peut prendre beaucoup de temps (surtout en cas d'appel contre une exclusion), et il faut en tenir compte car cela peut avoir des conséquences importantes sur le processus de conception et de production des bulletins de vote. Les problèmes souvent soulevés à l'occasion de cette vérification sont: dépôt tardif des formulaires d'enregistrement ou formulaires partiellement remplis par les partis politiques, candidats inadmissibles, et partis politiques ayant boycotté l'inscription pour tirer profit de leur implication de dernière minute dans le processus.

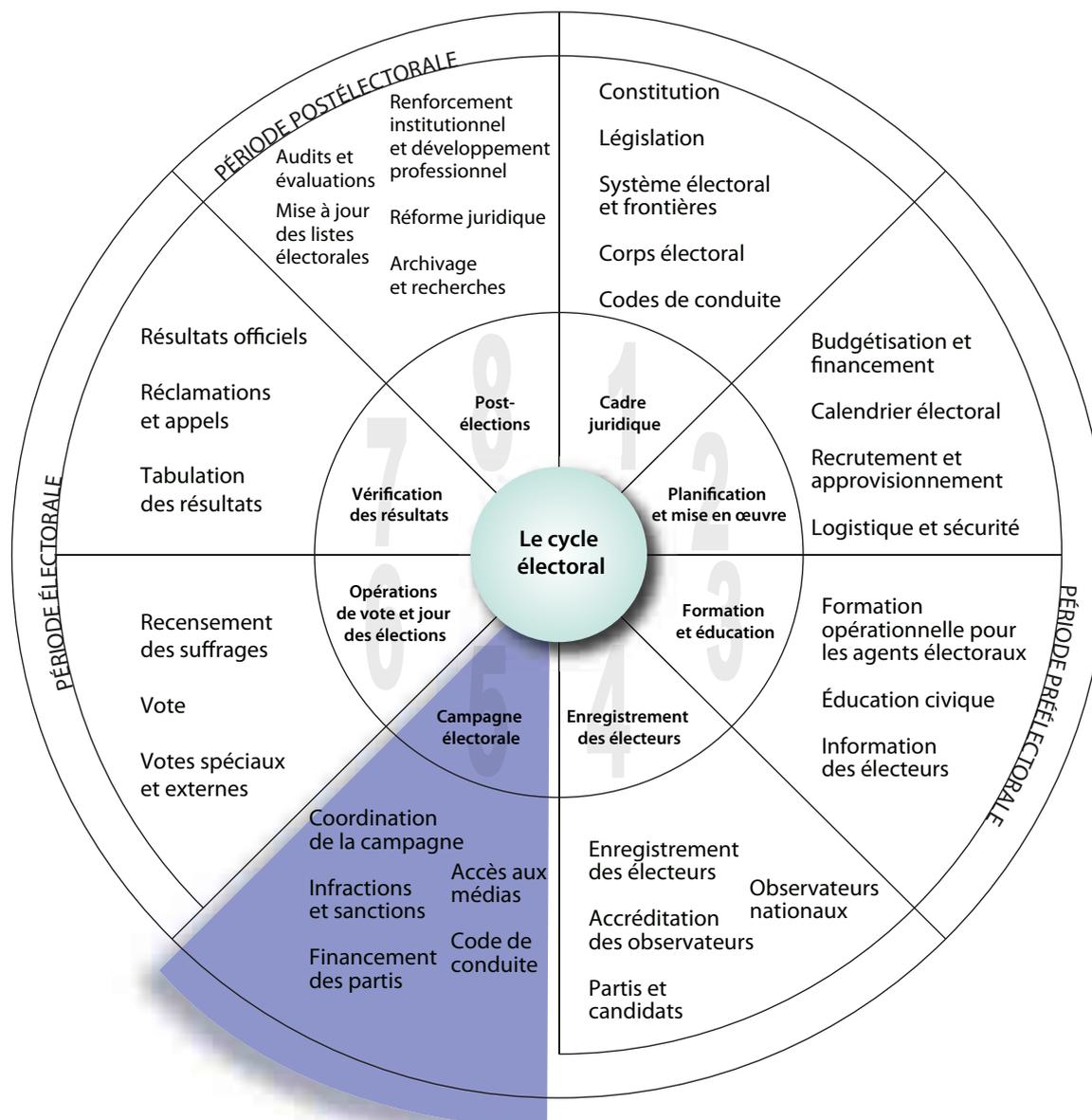
L'assistance dans ce domaine est double. Elle consiste tout d'abord à aider l'organe d'administration des élections à informer régulièrement les partis des conditions d'inscription. Ensuite, il s'agit de soutenir la formation des partis sur les conditions juridiques, procédurales et administratives de façon à ce qu'ils sachent tous quand et comment s'inscrire. D'autres formes d'assistance aux partis politiques, concernant par exemple les techniques de collecte de fonds ou de campagne, les stratégies électorales, etc., doivent rester exclues des interventions d'assistance électorale de la Commission européenne et être laissées aux fondations internationales ou aux ONG à orientation politique.



De nouveaux domaines d'application possibles visent à garantir que les partis soient correctement impliqués dans les efforts d'inscription et d'éducation des électeurs. Si toutes ces questions ne sont pas traitées avant la période de campagne électorale, un certain nombre de problèmes peuvent surgir pendant la campagne. Les plus courants sont les résolutions tardives et biaisées de différends, le non-respect des règles sur le financement des partis, l'accès refusé aux sites de campagne, l'accès inéquitable aux médias et leur couverture biaisée de la campagne. Les programmes d'éducation civique ciblés sont un exemple d'activité supplémentaire que l'on peut effectuer avant la période de campagne au bénéfice de tous les participants, tout en réduisant le risque de conflits.



4.6 Phase 5 – La campagne électorale



La campagne électorale représente la période politique la plus active du cycle électoral. L'assistance pendant la période de campagne n'implique pas uniquement l'organe d'administration des élections mais un plus grand nombre de parties prenantes, et cette période se caractérise par une grande tension, des messages politiques forts et des incompréhensions régulières entre l'autorité électorale et les partis politiques au sujet de l'interprétation des règles de campagne. La tension peut encore monter dans les élections post-conflit, où les stratégies d'intimidation et les discours enflammés sont largement utilisés.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Finances Inscriptions et nominations Conduite de la campagne Accès aux médias Résolution des différends	Inscription tardive ou incomplète des partis politiques Conflits potentiels: résolutions tardives et biaisées des différends Non-respect des règles de financement public Accès impossible à des sites de campagne Accès inéquitable aux médias et couverture biaisée de leur part	Organe d'administration et partis politiques Résolution des différends/ mécanismes de réclamation/ développement de «codes de conduite»/aide au dialogue par des séminaires, ateliers Facilitation du dialogue politique, soutien à la préparation de codes de conduite Expertise pour le développement de règles financières transparentes Formation des partis politiques aux règles de campagne Assistance technique pour les projets de contrôle des médias	Réduction des conflits grâce à des règles du jeu claires Plus de transparence et plus grande confiance dans le système Jeu plus équitable en termes de finances politiques et d'accès aux médias Meilleur développement des partis; pratiques démocratiques internes; plateforme plus concrète; égalité des chances pour les candidates; meilleure gestion financière/de la campagne; meilleure réponse aux besoins des électeurs Le contrôle des médias fournit des informations statistiques et objectives sur la couverture	Toute assistance fournie aux partis peut être perçue comme partisane, à moins d'une totale égalité Le parti au pouvoir peut être réticent à faire l'objet d'un programme d'assistance L'opposition peut exploiter le besoin de soutien de donateurs internationaux Les règles financières sont difficiles à imposer et à suivre sans ressources et sans accès aux informations financières des partis Si la méthodologie du contrôle des médias ne suit pas une norme détaillée, les constatations ne seront pas crédibles	Accès des femmes aux médias Liberté des femmes de participer aux événements politiques Formation des candidates Formation de femmes journalistes Les groupes désavantagés/ ethniques ont un droit d'accès et des fonds pour former un groupe/parti politique	Le contrôle des médias assure une couverture juste et équitable des adversaires politiques dans la presse écrite, à la télévision et à la radio. Les règles de financement des partis encouragent une utilisation transparente des fonds de campagne	Développement des partis et formation sur les pratiques démocratiques internes.

Le soutien nécessaire est davantage lié aux activités préparatoires à entreprendre avant la campagne qu'à la période de campagne elle-même. En outre, l'assistance qui peut être proposée doit être clairement impartiale et ouverte à tous les partis et candidats. Pour les élections post-conflit, il faut mettre en place des règles de sécurité et de gestion des événements (sans faire obstacle à la liberté d'association et d'expression) afin d'éviter les confrontations. Les activités destinées à faire naître la confiance, comme les services de médiation et de négociation pour la signature de codes de conduite par les partis politiques, sont l'une des formes d'expertise dont les bénéficiaires ont le plus besoin.



110 Un projet d'assistance technique neutre pourra ainsi inclure la facilitation du dialogue politique, le soutien à la préparation de codes de conduite, l'apport d'une expertise pour le développement de règles financières transparentes, la formation de l'ensemble des partis politiques aux règles de campagne, et l'assistance technique aux projets de contrôle des médias. Il existe deux domaines émergents où l'on préconise également une approche non partisane: le renforcement de la connaissance qu'ont les partis politiques des opérations et des règles électorales, et le soutien juridique pour la compréhension des mécanismes et des règles concernant les différends électoraux.

Les activités traditionnellement effectuées par les ONG et les fondations internationales concernent les stratégies de campagne et les stratégies médiatiques des partis, le renforcement des groupes parlementaires dans les assemblées législatives et la responsabilité des partis par rapport à leurs engagements sur la question du déséquilibre entre les sexes au niveau de leur direction. Ce travail est intimement lié au développement institutionnel puisque des groupes parlementaires plus efficaces, plus démocratiques et plus transparents contribuent à un travail plus efficace des assemblées législatives¹².

12 Note d'orientation du PNUD, 2004.



PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ACTIVITÉS	DÉFIS/PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
<p>Distribuer tout le matériel, sensible ou non, à temps et à tous les niveaux</p> <p>Personnel des bureaux de vote recruté et correctement formé aux procédures (avec copie des lois, manuel) avant le jour des élections</p> <p>Les électeurs savent très bien où voter et figurent sur la bonne liste</p> <p>Des procédures et un système de réclamation clairs sont en place</p> <p>Dépannage le jour des élections</p> <p>Matériel et procédures envoyés à l'avance à tous les bureaux de vote à l'étranger</p>	<p>Matériel en retard, manquant ou inadapté</p> <p>Agents mal formés ou partisans qui ne respectent pas les procédures</p> <p>Électeurs privés du droit de vote</p> <p>Irrégularités ou fraudes et conflits potentiels</p> <p>Manque de communication ou de moyens de résoudre les problèmes</p> <p>Manque de ressources/capacités pour organiser un vote à l'étranger</p>	<p>Plan logistique; tri, emballage et distribution du matériel; ressources pour le personnel, le stockage, le suivi et le transport</p> <p>Plan de formation en cascade; financement de séances de formation; impression des lois et manuels, frais de distribution</p> <p>Communication et base de données pour suivre les réclamations</p> <p>Panneaux et matériel de canalisation des files d'attente pour tous les bureaux de vote</p> <p>Assistance pour les besoins opérationnels le jour des élections</p> <p>Soutien technique et financier à l'étranger</p>	<p>Tout le matériel est livré au bon endroit à temps et suivi, aucun électeur n'est ainsi privé de son droit de vote, le scrutin n'est pas retardé et la crédibilité du processus n'est pas mise en péril</p> <p>Le personnel est bien formé, ou du moins informé, sur les procédures de scrutin et de dépouillement pour réduire au maximum les irrégularités</p> <p>Les problèmes peuvent être contrôlés et résolus le jour même, ce qui réduit les risques de conflits</p>	<p>Dans les élections sur plusieurs circonscriptions, mauvais bulletins envoyés aux mauvais bureaux de vote.</p> <p>Listes électorales inexactes ou incomplètes, ou mauvaise liste au mauvais bureau de vote et électeurs refusés à tort</p> <p>Irrégularités dues à une mauvaise interprétation des procédures par le personnel ou à l'absence de formation/manuel, ce qui peut invalider tous les votes d'un bureau et provoquer une situation conflictuelle</p> <p>Un grand nombre de votes non valides peut causer des désaccords profonds si le résultat s'en trouve affecté</p>	<p>Viser 50 % de femmes dans le personnel des bureaux de vote</p> <p>S'assurer que les femmes peuvent voter individuellement et en secret</p> <p>Penser à l'accès pour les personnes handicapées et enceintes; les personnes âgées et infirmes ne doivent pas attendre longtemps dans la queue</p>	<p>Les observateurs nationaux, les représentants des partis et les médias ont le droit de surveiller le processus</p> <p>Les électeurs et les partis ont le droit de porter plainte/faire appel</p>	<p>Récupération et stockage sûr du matériel électoral réutilisable</p> <p>Archivage de tous les documents utilisés (manuels, affiches, formulaires)</p> <p>Base de données du personnel</p>

Il va sans dire que ces problèmes sont beaucoup plus compliqués dans les situations postconflituelles, où les délais généralement serrés, les mauvaises infrastructures et la situation instable constituent une série de problèmes supplémentaires qui requièrent des solutions sur mesure. Dans ces cas-là, les opérations de vote reposent sur un plan opérationnel coûteux, quasiment militaire, avec un soutien logistique important et sûr s'appuyant par exemple sur des hélicoptères, des véhicules blindés, des escortes policières ou militaires. L'intégrité des bulletins de vote et des urnes devient la clé de la crédibilité de l'élection, surtout si des partis politiques ou des groupes terroristes/de guérilla tentent de saboter le processus.

La principale forme de soutien de ces activités consiste à apporter des moyens financiers pour permettre l'approvisionnement en matériel de communication et de transport (ou à le fournir directement), pour les processus de distribution et de récupération de tout le matériel.

Les problèmes rencontrés dans cette période très stressante sont surtout liés à une mauvaise planification, à l'utilisation de technologies inappropriées et non durables, au coût élevé des livraisons de dernière minute, aux livraisons tardives, manquantes ou erronées de matériel, au personnel mal formé ou partisan qui ne suit pas les procédures, aux électeurs privés de leur droit de vote, ne figurant pas sur les listes ou ne sachant pas où voter, aux irrégularités ou fraudes et aux conflits potentiels.

Les donateurs et les gouvernements utilisent souvent leur assistance pour sauver l'organe d'administration des élections en fournissant des fonds d'urgence destinés à la logistique, comme la location d'hélicoptères ou la fourniture d'autres solutions de transport d'urgence.

4.7.1 Vote à l'étranger

114

Le vote à l'étranger est déjà utilisé depuis plusieurs décennies par les démocraties établies et permet aux citoyens résidant à l'étranger de participer aux élections de leur pays, généralement par l'ouverture de bureaux de vote dans les ambassades ou par courrier.

Cependant, ce phénomène a pris une importance inédite en termes d'assistance électorale internationale avec les premières élections bosniaques en 1996. Les accords de Dayton, qui ont mis fin à la guerre en ex-Yougoslavie, reconnaissaient expressément que le droit des personnes qui avait dû fuir leur lieu de résidence entre 1992 et 1995 méritait des services spécifiques. Depuis lors, la protection du droit de vote des réfugiés et des déplacés est devenue une caractéristique des grandes opérations électorales dans les pays déchirés par la guerre (Kosovo, Timor-Oriental, Afghanistan, Irak).

Les opérations de vote à l'étranger pour les réfugiés représentent un cas particulier dans le monde de l'assistance électorale, en raison à la fois des coûts extrêmement élevés que représente l'organisation de telles opérations en dehors des frontières d'un pays et des questions juridiques spécifiques qui se posent toujours pour l'organisation de l'inscription et des opérations de vote sur le sol des pays d'accueil. En fait, ce sont des «élections dans les élections», puisque des règles juridiques et techniques particulières doivent être mises en place pour les rendre possibles, en plus de toutes les autres conditions qui s'appliquent aux élections dans le pays concerné.



Les opérations d'inscription et de vote à l'étranger doivent être effectuées de manière à permettre le contrôle par les partis politiques et les candidats, sous peine de devenir l'objet de différends politiques et de réclamations.

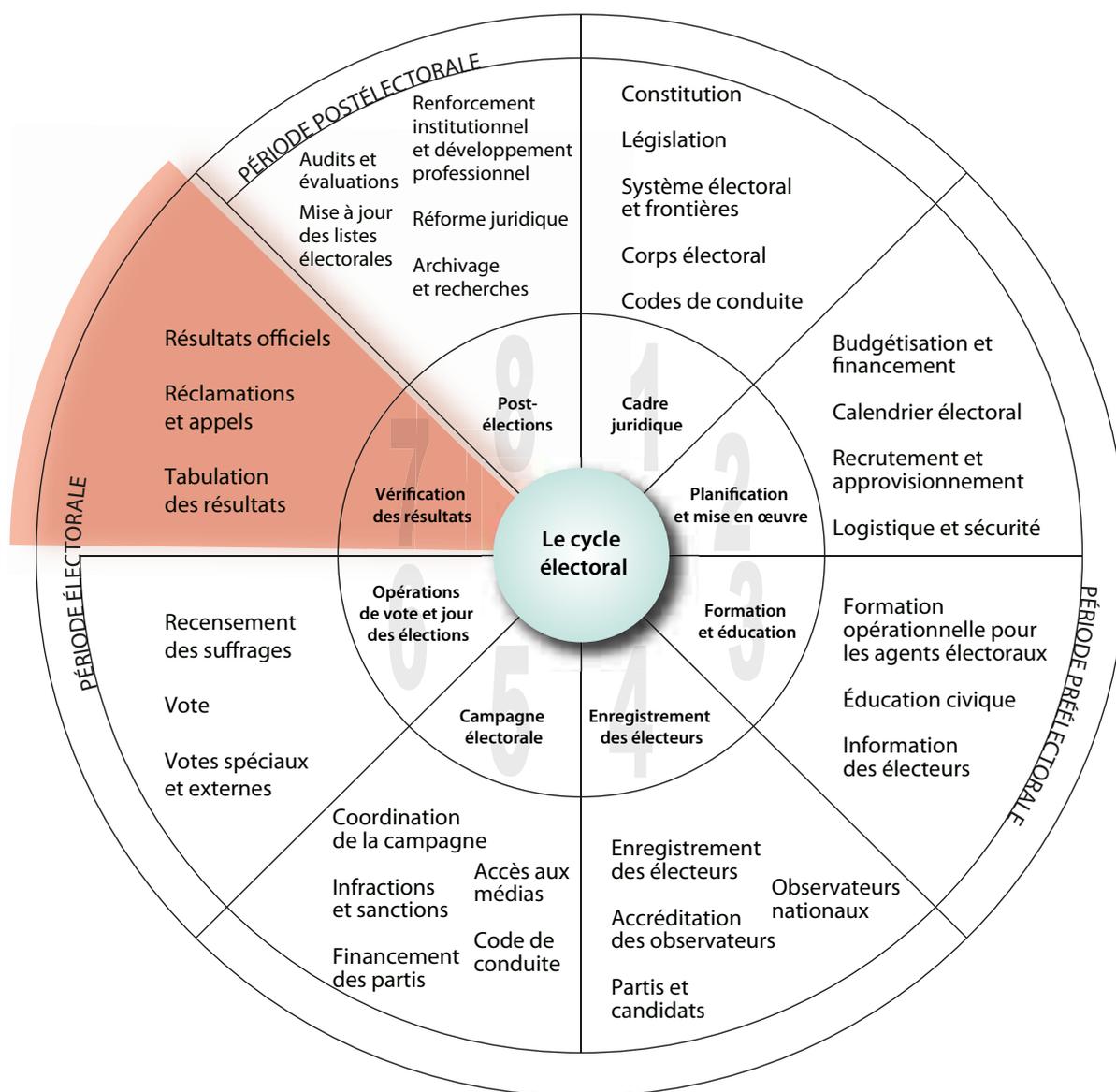
Voir aussi www.aceproject.org et le manuel d'International IDEA sur le vote à l'étranger.

En fait, la mise en œuvre pratique des services d'inscription et de vote pour les réfugiés s'avère toujours incompatible avec le cadre juridique des différents pays d'accueil et garantir un niveau d'accès, d'équité, de sécurité, de transparence et d'intégrité équivalant à celui dont jouissent les électeurs restés dans le pays concerné relève souvent de la tâche insurmontable. Des compétences de négociation particulières sont nécessaires pour faciliter la mise en œuvre pratique de ces opérations qui doivent généralement être formalisées par une déclaration commune d'intention (DCI). En dehors des difficultés spécifiques liées aux législations des pays d'accueil, le principal problème juridique dans les grandes opérations de vote à l'étranger réside dans la détermination des conditions d'admissibilité au statut d'électeur et dans le coût très élevé du processus.

Une question épineuse et inévitable est de savoir qui est réfugié et si les non-réfugiés vivant à l'étranger doivent bénéficier des mêmes services d'inscription et de vote. Les opérations d'inscription et de vote à l'étranger peuvent être mises en œuvre sous des formes diverses, selon la logistique et le temps disponible avant la date de l'élection. Généralement, elles peuvent être effectuées en personne ou par courrier, ou encore par une combinaison des deux options. Les opérations en personne sont bien plus chères que les opérations par courrier, mais offrent bien sûr beaucoup plus de garanties en termes de transparence et d'intégrité. En revanche, les opérations par courrier sont beaucoup plus accessibles et donnent une plus grande égalité des chances.

Le financement de ce type d'opérations correspond certainement aux principes de l'UE visant à promouvoir et à protéger les droits sociaux et politiques des minorités et des groupes désavantagés, et il mérite donc une attention particulière dans certains contextes d'après-guerre. Les opérations de vote à l'étranger sont mieux mises en œuvre par des agences professionnelles capables de coupler une expertise dans le domaine de la protection des réfugiés à une base logistique saine. Lorsque des gouvernements de pays partenaires décident de mettre en place des opérations de vote à l'étranger par eux-mêmes, une évaluation au cas par cas est nécessaire pour décider de les financer ou non.

4.8 Phase 7 – Vérification des résultats



Le processus de vérification des résultats est une activité qui s'étend du dépouillement et de l'annonce des résultats au niveau du bureau de vote à l'attribution définitive des sièges annoncée par l'autorité désignée. Entre-temps, on a la totalisation des résultats à différents niveaux intermédiaires, la totalisation nationale et l'annonce des résultats préliminaires par l'organe d'administration des élections, l'annonce des résultats définitifs par l'autorité déléguée et tous les problèmes qui peuvent faire suite à ces résultats. Toutes les étapes de ce processus requièrent de la transparence, des moyens adéquats et de l'efficacité.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ ACTIVITÉS	DÉFIS/ PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/ OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Tabulation des résultats Réclamations et appels Annonce des résultats	Manque de transparence et de crédibilité Fraude et manipulation de la tabulation des résultats Processus de réclamation et d'appel biaisé Impact de l'annonce des résultats (comment et quand sont-ils annoncés) et troubles potentiels	Soutien au processus de tabulation et à la sécurisation de la transmission des résultats Soutien au processus de réclamation et d'appel Soutien à la mise en place d'un centre des médias et des résultats Comptage parallèle/échantillonnage partiel des résultats	Augmenter la transparence en fournissant rapidement un échantillon des résultats; décourager la tricherie; appropriation et accès publics	Une mauvaise mise en œuvre peut produire des résultats inexacts; suspicion si la méthodologie n'est pas expliquée aux parties prenantes L'échantillonnage des résultats partiel peut être compris comme l'annonce des résultats réels	Annoncer le pourcentage de femmes qui ont gagné des sièges	Une totalisation et une tabulation transparentes des résultats effectuées dans un centre des médias Système de suivi pour le processus de réclamation et d'appel	Développer une expertise nationale de la gestion du logiciel utilisé pour le calcul des résultats et mettre en place un centre des médias

La crédibilité de tout l'événement électoral peut dépendre de la gestion de ces activités. Même sans interférence ni parti pris politique, une vérification des résultats mal gérée crée des suspicions indues et peut avoir des conséquences négatives sur le processus électoral. Dans les cas postconflituels, c'est souvent la phase la plus sensible, surtout lorsqu'on n'a pas le temps d'assurer la transparence adéquate à toutes les étapes du processus et que les agents électoraux ne maîtrisent pas forcément bien les procédures. Dans les cas extrêmes, on peut préférer des formes de dépouillement centralisé pour des raisons de sécurité (Irak), bien que, en temps normal, cette solution ne soit adoptée que pour les catégories particulières d'électeurs, tels que les réfugiés, les absents et les électeurs ayant des besoins spécifiques (Bosnie-et-Herzégovine, Kosovo, Timor-Oriental, Afghanistan).

Le principal problème du processus de vérification des résultats est l'équilibre entre rapidité d'une part et exactitude et transparence d'autre part. Cela devient très souvent un problème de communication: comment donner une image d'efficacité et de transparence dans une période si stressante et délicate? Encore une fois, cela est particulièrement vrai dans les situations postconflituelles où des annonces imprudentes peuvent déclencher une violence qui était évitable.

La tendance générale dans les démocraties établies est à l'adoption de processus automatisés de totalisation des résultats qui augmenteraient considérablement la rapidité de l'opération sans empêcher l'accès des observateurs et des partis politiques à tout le processus.



Dans les systèmes où le processus de vote n'est pas automatisé, le moyen idéal de garantir l'intégrité des résultats tout en tenant compte de la nécessité de les fournir rapidement serait de mettre en place un système de tabulation électronique au niveau juste au-dessus du bureau de vote. Les résultats seraient alors transmis à un centre de traitement national pour la totalisation nationale, sous le regard attentif des observateurs et des partis politiques. Ce système pourrait être combiné à la création d'un centre d'affichage des résultats pour donner en temps réel aux médias toutes les informations disponibles aux différentes étapes du processus.

Cette activité fait généralement partie d'une bonne stratégie de communication destinée à mettre en valeur aux yeux du grand public tous les efforts que fait l'administration des élections pour organiser un processus électoral transparent et efficient. Dans des élections post-conflit où la participation internationale est significative, des opérations de dépouillement et de vérification des suffrages lentes mais transparentes sont préférables, même si cela rallonge le processus de plusieurs jours, voire de plusieurs semaines.

118



Le traitement des réclamations électorales, dont l'issue peut avoir une influence sur les résultats, est souvent une activité sous-estimée. En général, la résolution des différends électoraux concerne l'ensemble du processus et doit être garantie aux différentes étapes du cycle étant donné que son importance devient prépondérante dans la période de vérification des résultats. Assurer un traitement rapide et efficient des appels et problèmes liés aux résultats est souvent fondamental pour la légitimité de tout le processus électoral, surtout dans les situations postconflituelles et dans les démocraties émergentes. Les principaux problèmes à cet égard sont d'une part la bonne compréhension des procédures de réclamation par les différentes parties prenantes susceptibles d'avoir un intérêt à faire appel, en particulier les partis politiques, et d'autre part la connaissance du processus électoral et la neutralité des juges de l'autorité chargée des affaires lorsqu'il n'y a pas de tribunal électoral.

Les types d'assistance qui peuvent être proposés sont surtout liés au développement logiciel, aux procédures d'audit et à la création d'un système qui assure une transmission sécurisée des résultats. Outre la convivialité et la sécurité, les applications logicielles de totalisation des résultats doivent aussi être vérifiables et permettre leur examen. Des projets d'assistance électorale spécifiques peuvent traiter tout le processus de vérification des résultats, de la transmission des résultats à leur annonce aux médias. Le soutien aux procédures de réclamation électorale ne doit pas être sous-estimé et peut facilement être associé à d'autres projets électoraux.

D'autres procédures de vérification qui peuvent jouer un rôle important dans l'amélioration de la transparence du processus incluent le «comptage parallèle des résultats partiel» et

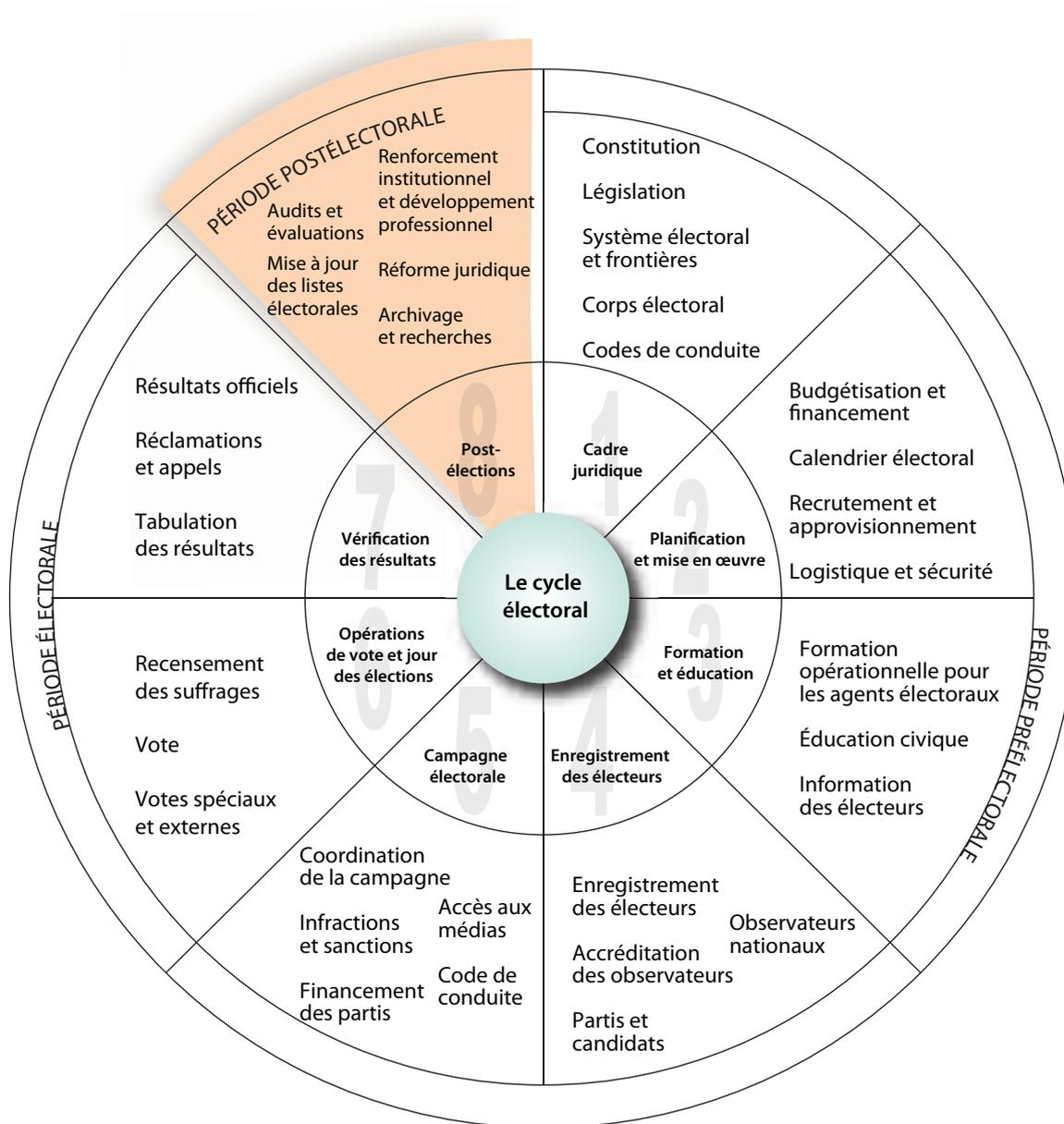
l'«échantillonnage des résultats partiel». Ils sont généralement utilisés par les OSC ou les groupes d'observateurs nationaux. Mis en œuvre dans des conditions idéales, ces outils affichent des marges d'erreurs comprises entre +1% et -1%.

On les distingue du «comptage parallèle des résultats complet» et de l'«échantillonnage des résultats complet» qui sont une tentative de vérification des résultats fondée sur l'observation effective du dépouillement du vote dans tous les lieux de scrutin d'une élection. Par ailleurs, un «sondage sortie des urnes» consiste à interroger des électeurs sortant de bureaux de votes politiquement représentatifs sur leur vote et leurs motivations¹³.



13 *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Eric, C. Bjornlund.

4.9 Phase 8 – Post-élections



La dernière étape d'un cycle électoral signifie le début d'un nouveau cycle. Cette zone grise, souvent plus longue que toutes les autres phases du cycle réunies, est aussi parfois appelé «période interélectorale» pour souligner qu'elle était traditionnellement considérée comme une période de repos pour les organes d'administration des élections.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET MISE EN ŒUVRE		ASSISTANCE ÉLECTORALE			CONSIDÉRATIONS TRANSVERSALES		
COMPOSANTES/ACTIVITÉS	DÉFIS/PROBLÈMES	TYPE D'ASSISTANCE	BÉNÉFICES POTENTIELS/OBJECTIFS	RISQUES	ACCÈS	TRANSPARENCE	DURABILITÉ
Audits et évaluations Recommandations Renforcement des institutions et des capacités Réforme	Manque de continuité, perte des capacités institutionnelles au sein de l'organe d'administration des élections Diminution radicale de l'intérêt des donateurs Désintérêt de l'État par rapport aux besoins de l'organe d'administration S'assurer que les recommandations de l'organe d'administration et des observateurs donnent des actions concrètes	Programmation durable - Élaborer l'assistance électorale dans d'autres secteurs: gouvernance, éducation - Mission d'évaluation des besoins pour constater les manques et l'assistance possible - Audit des processus électoraux, audit complet de toutes les pratiques et de tous les frais - Formulation de projets et budget	Forum pour permettre la discussion entre les parties prenantes (organe d'administration des élections, partis politiques, observateurs, OSC) et recommandations pour la future assistance électorale et la planification Assistance électorale envisagée dans le cadre de la gouvernance et de l'éducation, accent sur le développement des institutions, diminution du coût des élections, soutien aux élections locales; projets à court terme contre programmes à long terme, ne pas considérer l'élection comme un événement mais comme un cycle ou en termes de développement	Séminaire d'examen postélectoral unique avec des recommandations qui ne sont pas suivies d'effets Le manque de volonté politique, de soutien des donateurs, de repères et d'indicateurs de réussite fait perdre de la pertinence au projet ou le fait stagner, perte de fonds	Évaluer la participation des électeurs par des statistiques ventilées Évaluer la participation des femmes au parlement Plan pour augmenter la participation des femmes au parlement, aux élections locales, à l'organe d'administration des élections et au scrutin	Inviter les OSC et d'autres parties prenantes aux conférences postélectorales ou à la planification	Assurer une planification à long terme suivant le cycle électoral

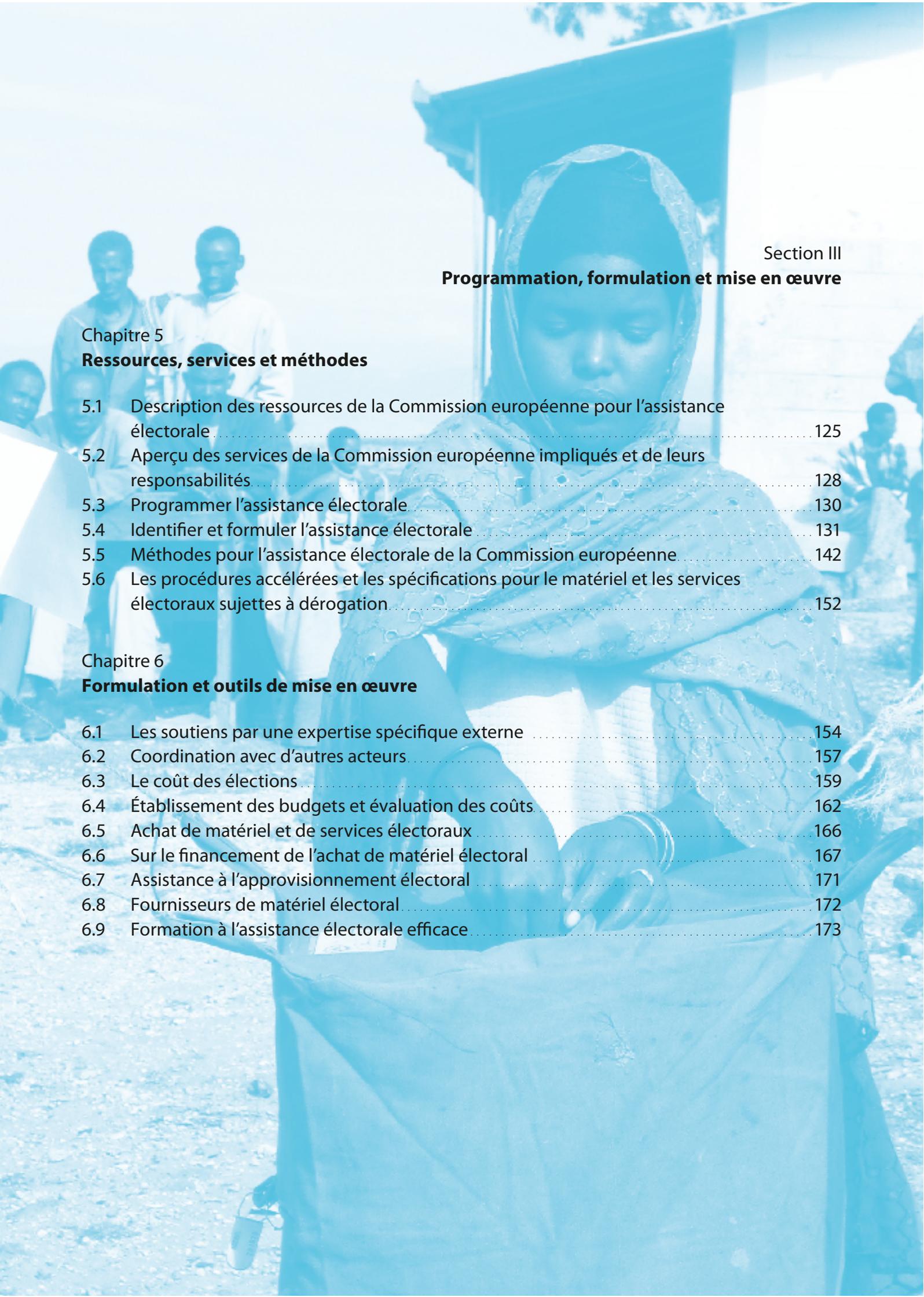
En réalité, c'est sans doute la phase la plus importante du cycle quel que soit l'environnement, postconflictuel ou parfaitement stable. La période qui suit les élections n'est pas une fin mais bien plutôt le début d'un nouveau cycle et elle est cruciale pour tirer les leçons de l'expérience passée et étudier les recommandations reçues sur toute une série de questions diverses. De la réforme juridique au développement technologique en passant par la planification stratégique et le financement, cette période entre deux événements électoraux offre une excellente occasion de s'attaquer à de nombreuses questions que l'on n'a pas le temps ni les moyens de traiter juste avant les élections.

Pour un organe d'administration des élections, la période qui suit les élections est parfaite pour discuter d'une réforme électorale et la lancer, pour envisager l'utilisation de nouvelles technologies ou modifier les technologies existantes, pour effectuer des changements fonctionnels et structurels, et pour commencer le renforcement des institutions et des capacités. Le défi est de parvenir à surmonter la fatigue due aux élections et le manque de motivation qui frappe sans distinction les administrateurs des élections et les organes législatifs élus, puisque leur participation est absolument nécessaire aux réformes et aux changements à introduire. Le deuxième problème, souvent insurmontable, est lié au manque de financement. Malheureusement, le manque de motivation et d'intérêt politique que l'on observe au niveau national se manifeste également chez les donateurs. Dans le meilleur des cas, les priorités du financement vont toujours à d'autres secteurs et d'autres activités.

En tirant profit de l'élan des activités de consolidation qui suivent les élections et des recommandations des observateurs, la Commission européenne pourrait jouer un rôle crucial dans l'identification des aspects du processus qui nécessitent une réforme, ou un changement radical, à un moment où la tension politique a diminué et où les partis politiques ont un plus grand intérêt à chercher des compromis. C'est généralement le moment pour la Commission européenne de parler avec ses interlocuteurs nationaux, dans le cadre d'un dialogue permanent, d'un plan d'action spécifique, d'un éventuel contrôle par les pairs ou d'autres formes d'audit, d'une réforme qui pourraient convenir au pays concerné.







Section III
Programmation, formulation et mise en œuvre

Chapitre 5
Ressources, services et méthodes

5.1	Description des ressources de la Commission européenne pour l'assistance électorale	125
5.2	Aperçu des services de la Commission européenne impliqués et de leurs responsabilités	128
5.3	Programmer l'assistance électorale	130
5.4	Identifier et formuler l'assistance électorale	131
5.5	Méthodes pour l'assistance électorale de la Commission européenne	142
5.6	Les procédures accélérées et les spécifications pour le matériel et les services électoraux sujettes à dérogation	152

Chapitre 6
Formulation et outils de mise en œuvre

6.1	Les soutiens par une expertise spécifique externe	154
6.2	Coordination avec d'autres acteurs	157
6.3	Le coût des élections	159
6.4	Établissement des budgets et évaluation des coûts	162
6.5	Achat de matériel et de services électoraux	166
6.6	Sur le financement de l'achat de matériel électoral	167
6.7	Assistance à l'approvisionnement électoral	171
6.8	Fournisseurs de matériel électoral	172
6.9	Formation à l'assistance électorale efficace	173

Chapitre 5

Ressources, services et méthodes

5.1 Description des ressources de la Commission européenne pour l'assistance électorale

L'étude de la question des ressources commence par un examen des instruments financiers proposés par la Commission européenne pour la prochaine période de programmation, 2007–2013. Il s'agit d'une révision complète des précédents instruments de relations extérieures pour l'assistance externe de la Commission, annoncée dans sa communication 626/2004.

Dans le contexte du futur cadre financier (2007–2013) et dans un effort de simplification des instruments d'actions externes, la Commission a proposé, le 29 septembre 2004, un ensemble de nouveaux instruments remplaçant au total plus de 30 règlements existants. Après presque deux ans de négociations entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, les éléments d'un compromis et d'un accord politique global ont été trouvés pour proposer la structure suivante:

Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)

L'IEVP couvre l'intervention communautaire pour: l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Russie, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. Il comprend une composante spécifique de coopération transfrontalière couvrant les régions frontalières des États membres.

Instrument de coopération au développement (ICD)

Cet instrument couvre trois domaines principaux:

- l'intervention communautaire (programmes géographiques) pour les pays en voie de développement non couverts par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) ni par le 10^e Fonds européen de développement (FED): l'Amérique latine, l'Asie, l'Asie centrale, les pays à l'est de la Jordanie, l'Afrique du Sud;
- le soutien des pays adhérant au protocole sur le sucre ACP;
- et cinq programmes thématiques (développement humain et social, environnement, acteurs non gouvernementaux du développement, sécurité alimentaire, migration et asile) soutenant des actions dans tous les pays en voie de développement, des actions mondiales et des projections externes des politiques internes de la Commission européenne.

Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH)

Cet instrument contribue au développement de la démocratie, de l'État de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a été conçu pour compléter les autres outils destinés à la mise en œuvre des politiques de la Commission européenne sur la démocratie et les droits de l'homme, qui vont du dialogue politique et des initiatives diplomatiques aux divers instruments de coopération financière et technique, y compris les programmes à la fois

géographiques et thématiques. Il complétera également le nouvel instrument de stabilité, qui concerne davantage les interventions en cas de crises. Il sera toujours géré par EuropeAid.

Instrument de stabilité

Les objectifs spécifiques de cet instrument sont:

- dans une situation de crise ou de début de crise, de contribuer à la stabilité en fournissant une réponse efficace destinée à préserver, créer ou recréer les conditions essentielles à la bonne mise en œuvre des politiques de coopération et de développement de la Communauté (composante de « réponse et préparation à la crise »);
- dans des conditions stables pour la mise en œuvre des politiques de coopération communautaires dans des pays tiers, d'aider à développer les capacités, à la fois pour traiter les menaces mondiales et transrégionales à effet déstabilisateur et pour préparer les pays à faire face à des situations d'avant et d'après crise (composante « problèmes mondiaux et régionaux transfrontaliers »).

126 Les trois instruments restants (l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, l'instrument pour les pays industrialisés et l'instrument d'aide de préadhésion) ne sont pas pertinents pour l'assistance électorale.

La programmation à long terme de la promotion de la gouvernance et de la démocratie relèvera donc principalement de l'instrument de coopération au développement (ICD) et de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP). L'IEDDH continuera à jouer un rôle important dans la promotion de la démocratie principalement à travers des activités auprès de la société civile.

À l'avenir, le soutien des élections éclair ou d'activités spécifiques liées aux élections (par exemple, les processus d'inscription des électeurs, la tabulation des résultats ou le soutien d'élections nationales et du contrôle des médias), s'il n'est pas inclus dans d'autres instruments, pourrait être couvert par l'instrument de stabilité. Cet instrument est destiné en particulier à rationaliser la capacité de la Commission européenne à répondre à une crise et à atteindre ses objectifs de développement démocratique. Il doit aider à relever les futurs défis de la politique de l'UE par des mesures qui n'ont pas déjà été prévues dans les principaux instruments d'actions, et il devrait prendre dûment en compte la nature spécifique et le besoin de flexibilité que les activités d'assistance électorale requièrent.

Les ressources de la Commission européenne actuellement disponibles pour l'assistance électorale sont décrites ci-après.

Le Fonds européen de développement (FED) est le principal instrument de l'aide communautaire pour la coopération au développement dans les pays ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le FED n'entre pas dans le budget général de la Communauté: il est financé

par les États membres, fonctionne selon ses propres règles financières et est géré par un comité spécifique. Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles FED ont généralement suivi ceux des conventions/accords de partenariat. Le 9^e FED a été conclu en même temps que l'accord de Cotonou et le 10^e est en préparation. Cet instrument permet de promouvoir des programmes sur les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, conformément aux principes de base de la gouvernance exposés aux articles 8, 9 et 11 de l'accord de Cotonou.

Le **budget général** de l'UE couvre, dans sa section « Actions extérieures », l'aide de la Commission européenne déployée dans le reste du monde, prise en charge par les instruments géographiques autres que le FED, tels que TACIS¹ (Europe de l'Est et Asie centrale), ALA² (Amérique latine et Asie), MEDA³ (Méditerranée et Moyen-Orient) et CARDS⁴ (Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, Serbie et Monténégro, ancienne République yougoslave de Macédoine). Cette assistance sert, entre autres, à promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, par des programmes qui passent principalement, mais pas exclusivement, par les gouvernements, beaucoup d'entre eux s'attaquant aux causes profondes de la pauvreté.

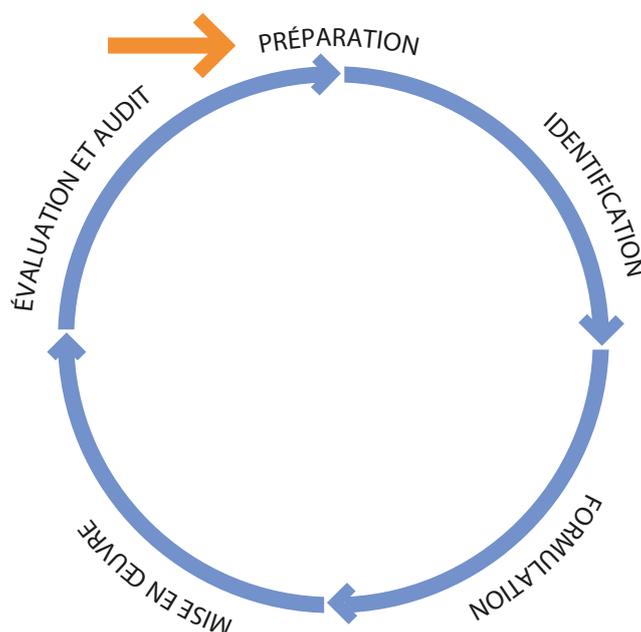
L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) est une ligne budgétaire spécifique avec programme thématique qui dispose d'environ 100 Mio EUR/an, prévus au chapitre B7-7 du budget, pour soutenir les droits de l'homme, la démocratisation et les activités de prévention des conflits. Sa spécificité est que ces activités sont surtout conduites en partenariat avec des ONG et des organisations internationales. Dans le domaine de l'assistance électorale, il sert d'abord aux campagnes d'éducation civique et d'information des électeurs, aux programmes de sensibilisation, au développement des capacités et à l'assistance technique des groupes d'observateurs nationaux. Les missions d'observation électorale de l'UE sont exclusivement financées par cet instrument.

Le mécanisme de réaction rapide (MRR) est un instrument flexible conçu pour permettre à la Communauté de répondre en urgence aux besoins de pays menacés par une grave instabilité politique, subissant déjà une telle instabilité ou sous le coup d'une catastrophe technologique ou naturelle. Les interventions financées par cet instrument visent généralement à recréer les structures civiles minimales pour assurer une stabilité politique dans des contextes de crise ou de début de crise, et la durée maximale d'un projet MRR est de six mois.

-
- 1 Assistance technique à la Communauté des États indépendants.
 - 2 Coopération financière et technique avec les pays d'Amérique latine et d'Asie.
 - 3 Instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen.
 - 4 Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation pour les Balkans occidentaux.

5.2 Aperçu des services de la Commission européenne impliqués et de leurs responsabilités

La Commission européenne est chargée, en collaboration avec ses interlocuteurs dans les pays bénéficiaires, de la programmation, de l'identification et de la formulation des projets/programmes, d'apporter des finances, de suivre les progrès et d'évaluer les résultats afin de soutenir l'apprentissage institutionnel et d'améliorer les futurs projets/programmes. Dans le domaine de l'assistance électorale, le rôle premier de la Commission est de soutenir les institutions/agences/consortiums qui mettent en œuvre les activités d'assistance électorale. Les délégations de la Commission européenne travaillent maintenant dans le monde entier selon le principe de la déconcentration. Elles ont ainsi le rôle principal, avec les autorités nationales compétentes, pour les phases d'identification, de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation. Au niveau du siège, le soutien des délégations et des autorités nationales dans toutes ces phases est géré par des services distincts selon les différentes phases du cycle des opérations. Le calendrier de ces activités est le suivant:



Programmation: chaque délégation est chargée, avec le service géographique/national pertinent dans les bureaux RELEX et DEV, en consultation avec RELEX B1 (unité droits de l'homme et démocratisation), d'inclure la programmation de l'assistance électorale dans chaque document de stratégie par pays. RELEX B1 assume la responsabilité générale de l'intégration de l'assistance électorale à ces exercices de programmation. RELEX B1 est aussi le « chef de file » de la programmation des fonds de l'IEDDH pour toutes les MOEUE et pour les activités d'assistance électorale à petite échelle, mises en œuvre par des OSC surtout pour l'observation nationale et l'éducation des électeurs.

Identification, formulation, mise en œuvre et évaluation: ces tâches relèvent de la responsabilité des délégations déconcentrées en collaboration avec les interlocuteurs nationaux. Les services géographiques d'AIDCO sont chargés, par l'intermédiaire de leurs coordonnateurs géographiques, de fournir du soutien aux délégations pour les phases opérationnelles au moyen des différents instruments financiers disponibles (FED et BUDGET). L'IEDDH fait exception puisque c'est alors l'unité centrale de gestion, AIDCO 04, qui s'occupe des MOEUE (implication mineure des délégations) et des projets à petite échelle pour l'assistance électorale mise en œuvre par des OSC.

Opérations d'appui à la qualité: la récente restructuration d'AIDCO répondait au besoin de concentrer des connaissances sectorielles/thématiques en une seule direction. En ce qui concerne l'assistance électorale, la création d'une unité pour la gouvernance, les droits de l'homme, la démocratisation et le genre au sein de la direction du contrôle de la qualité des opérations a permis d'acquérir une expertise interne de l'assistance électorale. L'objectif de cette unité est d'anticiper les besoins et de faciliter la tâche des délégations de la Commission européenne, des géocoordonnateurs et des bureaux nationaux au siège sur toutes les questions d'assistance électorale. L'unité propose quatre types de soutien:

- a) des orientations pratiques et des stratégies de mise en œuvre pour la gestion de projets/programmes, des thèmes et leur intégration. Ces orientations, tirées des politiques sectorielles générales définies par les DG RELEX et DEV, donnent des normes de qualité pour les projets et les programmes, des modèles pour les documents-clés, des études des meilleures pratiques (y compris celles qui concernent les approches, les questions de procédure et la formation) au personnel du siège et aux délégations;
- b) un appui à la qualité, sur demande, à toutes les étapes du cycle du programme afin de garantir l'application des normes de qualité recommandées;
- c) un appui sur demande dans toutes les phases du cycle des opérations;
- d) un contrôle des activités.



Le principal objectif est de rationaliser l'approche de l'assistance électorale, d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et les mécanismes de distribution et d'assurer la création d'un cadre opérationnel stratégique spécifique, ce qui constitue en fait le contexte dans lequel ce guide méthodologique a été conçu.

5.3 Programmer l'assistance électorale

Lorsque les services compétents de la Commission et les délégations concernées planifient, en collaboration avec leurs interlocuteurs au sein du gouvernement du pays bénéficiaire, une nouvelle stratégie d'assistance sur plusieurs années, ils doivent avoir à l'esprit l'influence constante que l'assistance électorale exerce sur le développement démocratique d'un pays. Le document de stratégie par pays (DSP) est le principal document qui décrit les domaines d'activité stratégiques pour les interventions de coopération au développement immédiates et à moyen terme de la Commission européenne dans un pays partenaire donné.

Dans ce contexte, il est crucial de porter la considération adéquate au contexte global du cycle électoral et aux points d'entrée à moyen et long termes. La programmation d'interventions d'assistance électorale doit se baser sur une bonne appréciation de la position qu'occupe le pays partenaire dans le cycle électoral et de ce qu'il faut pour promouvoir le développement démocratique et la bonne gouvernance.

On doit ensuite étudier l'opportunité politique d'une intervention dans un processus et les résultats qu'on en obtiendrait. Une analyse approfondie de la situation politique, juridique, sociale et culturelle du pays est primordiale. Différents outils peuvent fournir différentes informations: analyses de la gouvernance, état de la démocratie, analyses du pouvoir⁵. La coordination des donateurs et l'échange d'informations sont essentiels à toutes les phases du cycle électoral.

130



Un outil statistique que l'on peut aussi utiliser pour l'évaluation est l'indice de démocratie électorale (IDE), qui mesure les droits politiques relatifs à l'élection des gouvernements. Il a été créé récemment pour le rapport du PNUD sur la démocratie en Amérique latine*.

Ses quatre composantes, à savoir le droit de vote, des élections propres, des élections libres et des fonctionnaires élus, ont été sélectionnées comme les éléments principaux qui définissent un régime démocratique. L'IDE est mesuré sur une échelle de 0 à 1, où 0 indique l'absence de démocratie et tout chiffre au-dessus de 0 indique un certain degré de démocratie électorale, les scores les plus élevés correspondant aux plus hauts degrés de démocratie électorale.

L'IDE rassemble des informations sur les éléments-clés de la démocratie mais, comme le reconnaissent ses auteurs, « c'est une mesure relativement limitée de l'exercice de la démocratie ». En fait, le concept de régime politique démocratique est fondé sur des croyances largement partagées concernant les droits politiques fondamentaux.

* *Democracy in Latin America, Towards a Citizens' Democracy*, PNUD, 2005

5 *IDEA Democracy Assessment Handbook*, Freedom House, *Manuel sur la promotion de la bonne gouvernance* de la Commission européenne.

Une fois que le DSP contient les références adéquates au développement démocratique et à la promotion de la gouvernance, il convient de procéder, dans le cadre de coopération globale déjà défini, à l'identification et à la formulation des projets d'assistance électorale appropriés. La pertinence d'un projet est alors liée à une stratégie de développement de la gouvernance, convenue entre les parties et mentionnée dans le DSP, et celui-ci doit répondre aux problèmes réels des groupes cibles et des bénéficiaires. Il est crucial que les projets d'assistance électorale assurent une cohérence entre les politiques de développement nationales globales, les politiques de développement de la Commission européenne et les priorités de développement des acteurs non gouvernementaux.

Cette approche holistique du processus électoral doit aussi encourager presque naturellement une vision à long terme dans la programmation de l'assistance électorale et une approche graduelle des progrès vers la bonne gouvernance.



L'expérience acquise jusque-là a aussi démontré les conséquences politiques et sociales très importantes des projets d'assistance électorale menés dans des pays partenaires pour des coûts relativement faibles. Le secteur de la gouvernance devrait alors rester le terrain privilégié des programmes d'assistance électorale. Cependant, étant donné la large gamme d'activités couverte, ces projets peuvent aussi s'intégrer facilement à d'autres secteurs centraux et non centraux des documents de stratégie par pays et des programmes indicatifs nationaux.

5.4 Identifier et formuler l'assistance électorale

Si le DSP mentionne bien le rapport entre le soutien électoral et les objectifs généraux de la Commission européenne concernant le développement de la gouvernance, l'identification et la formulation des projets devient une activité-clé pour la conception d'une assistance efficace. La complexité et le type d'activités qui composent chaque phase du cycle électoral donnent aux délégations de la Commission de nombreuses occasions d'identifier des points d'entrée suffisamment longtemps à l'avance. Comme nous l'avons déjà dit, savoir où se situe le pays partenaire dans le cycle électoral est un prérequis important pour l'identification des activités les plus adéquates à soutenir. Les études de cas du présent guide offrent un aperçu des approches qui ont été utilisées et des moyens de les améliorer; elles présentent également des outils qui peuvent faciliter l'étape d'identification/formulation.

Une possibilité jugée très utile par les délégations pour prendre des décisions importantes dans ce domaine est le déploiement de missions de la direction d'appui à la qualité des opérations qui peuvent combiner l'évaluation des besoins du pays partenaire pour les élections à une fiche d'identification ou à la formulation d'une proposition financière. Lorsque de telles missions ne sont pas possibles, l'envoi d'experts de l'assistance électorale est une autre possibilité que les délégations peuvent étudier.

En termes d'assistance électorale, la combinaison des phases d'identification et de formulation semble logique et peut réduire sensiblement le temps nécessaire à l'approbation du projet, mais elle requiert aussi une coordination immédiate avec les autres activités proposées par les donateurs. Elle doit surtout être synchronisée avec les activités des autres fournisseurs d'assistance électorale.



Il est aussi recommandé, lorsqu'il existe une possibilité raisonnable que la Commission européenne participe à des projets gérés par d'autres organismes, tels que le PNUD ou des agences bilatérales, que les missions d'identification et de formulation du projet soient menées à bien en collaboration avec les autres organismes. Cela permet le développement d'une compréhension commune des besoins du pays partenaire et la délégation peut ainsi négocier dès le départ les conditions de sa participation au projet commun ou la répartition des responsabilités selon les domaines d'intervention.

132

Des missions communes peuvent assister les délégations et les autorités compétentes dans la production des documents de projet nécessaires⁶. Les missions étudieront les questions suivantes: les résultats généraux attendus de l'assistance électorale, les activités à effectuer et les opérations associées, les méthodologies de mise en œuvre et les technologies requises pour le processus électoral; l'évaluation des capacités des entités adjudicatrices; ainsi que le calendrier et les coûts des différentes phases du processus d'inscription et du processus électoral, y compris tous les aspects pertinents de l'adjudication. Le soutien sous la forme d'une expertise nationale et externe doit faire partie intégrante de la liste de toutes ces activités.

Un rapport commun exposera les positions respectives des organismes impliqués. Les constats de ces types de missions constitueront une base pour la préparation de la proposition financière de la Commission européenne, de la convention de financement et du contrat de contribution avec les organismes chargés de la mise en œuvre. Lorsque différents donateurs contribuent au fonds commun, il est conseillé de rédiger une déclaration commune d'intention entre les donateurs, les organes d'administration des élections et les autres partenaires au niveau du pays pour formuler les résultats attendus de l'assistance électorale et décrire les modalités de financement et de livraison.



Lorsqu'elle identifie et formule des projets en collaboration avec un pays partenaire, la Commission européenne doit prendre en compte toutes les recommandations pertinentes des MOEUE ou des précédentes missions d'évaluation dans ce pays et s'attacher en outre la collaboration des MOEUE pour la rédaction des activités d'assistance électorale.

6 Pour la Commission européenne, la fiche d'identification de projet (FIP) et la proposition financière.

5.4.1 Accès à des outils de savoir mondiaux sur l'assistance électorale

Un nombre considérable d'outils sont déjà largement accessibles par Internet et peuvent servir à approfondir une connaissance spécifique des questions liées à l'administration/gestion des élections. Les gestionnaires doivent envisager leur utilisation lorsqu'ils sont confrontés à des décisions à prendre concernant l'identification, la formulation et la mise en œuvre de projets d'assistance électorale.

L'institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA) est spécialisé dans la production de documents destinés aux administrateurs des élections et aux fournisseurs d'assistance électorale et propose un certain nombre d'outils de savoir mondiaux qui peuvent servir aux donateurs ou aux autres parties impliquées. La Commission européenne et IDEA ont d'ailleurs conclu un partenariat stratégique. Dans ce cadre, IDEA met à disposition, par ses outils de savoir mondiaux uniques sur l'assistance électorale, les connaissances développées au cours des dix dernières années sur le sujet, en collaboration aussi avec tous les autres grands acteurs du domaine. De son côté, la Commission européenne, en rationalisant ses expériences de terrain et en illustrant les meilleures pratiques dans son guide méthodologique et dans d'autres outils opérationnels, propose une expertise pratique du point de vue de la mise en œuvre.

IDEA est l'une des sept organisations à l'origine du « **projet ACE** », où ACE signifie administration et coût des élections⁷. Dans sa nouvelle phase, le réseau du savoir électoral ACE encourage les professionnels à créer, à partager et à appliquer des connaissances pour résoudre les problèmes, contribuer à développer des méthodes communes et améliorer le professionnalisme des personnes chargées de mettre en œuvre des activités électorales. Les partenaires d'IDEA dans le projet ACE sont le PNUD, le DAES des Nations unies, International IDEA, l'IFES, l'EISA, l'IFE et Élections Canada. ACE fournit des informations complètes qui font autorité sur les élections, promeut la mise en réseau des professionnels de l'élection et propose des services de développement des capacités en un seul portail web. Les membres du projet sont les leaders de l'assistance technique ciblée dans le domaine de la gestion des élections. Récemment, la Commission européenne a fourni un financement, par l'IEDDH, qui sert à soutenir le réseau de professionnels créé par le projet ACE. Elle est donc partenaire du projet avec les sept organisations fondatrices en apportant également des connaissances et des expériences de mise en œuvre dans les domaines de l'observation et de l'assistance électorale.

Le projet lui-même comprend trois composantes:

composante 1: les services d'information. Les services d'information d'ACE offrent un cadre pour une conception, une planification et des élections conformes à un ensemble de principes essentiels. Ils comprennent les produits suivants:

7 www.aceproject.org

l'encyclopédie ACE: recueil d'informations en ligne couvrant douze thèmes liés à l'administration des élections, en particulier les questions du coût, de la durabilité, du professionnalisme et de la confiance dans le processus électoral. L'encyclopédie inclut également un glossaire, un questionnaire électoral interactif et un centre d'assistance, une couverture complète de l'actualité électorale ainsi que des archives du projet « administration et coût des élections »,

données comparatives: données comparatives sur les pratiques électorales dans le monde entier fournies par le projet EPIC,

actualités électorales: ressources sur l'actualité comprenant des articles, la description d'événements électoraux, un calendrier électoral et les résultats des élections présidentielles et parlementaires de divers pays,

documents électoraux: grande collection en ligne, bien structurée, de ressources sur les élections provenant du monde entier;

composante 2: le réseau d'experts. Il réunit, au sein du premier réseau de savoir mondial créé dans le domaine des élections, des professionnels et des experts du secteur provenant de différents pays, qui ont des expériences et des spécialisations diverses et complémentaires. Le réseau d'experts est soutenu par une infrastructure régionale de centres de ressources électorales affiliés, établis dans des endroits stratégiques du monde, qui servent de carrefours pour la création et le partage du savoir électoral en vue d'atteindre les principaux objectifs du projet. Les membres du réseau d'experts partagent des intérêts, des objectifs et des responsabilités professionnelles et ils sont donc à même de créer et de partager du savoir, des expériences mondiales et de bonnes pratiques. Ils participent à des groupes thématiques suivant le sujet qu'ils préfèrent ou selon les zones géographiques dont ils sont experts ou spécialistes. Grâce aux services de la section « conseils électoraux », les membres du réseau d'experts « se rencontrent », interagissent, collaborent sur des sujets concernant les élections et partagent leur expertise et leur savoir-faire en la matière. Leurs interactions génèrent des connaissances liées aux élections qui sont ensuite codifiées, conservées, diffusées et adaptées pour être appliquées dans des contextes locaux. D'autres experts des élections confrontés à des problèmes identiques ou similaires peuvent aussi les réutiliser, toujours en les adaptant à des problématiques locales, sous la forme de conseils d'experts, de bonnes pratiques, de leçons tirées d'autres expériences et de contrôles par les pairs.



Les délégations de la Commission européenne et leurs interlocuteurs nationaux, ainsi que les experts travaillant sur des projets d'assistance électorale, ont donc la possibilité de soumettre des requêtes spécifiques sur la mise en œuvre d'activités électorales et de recevoir des réponses qui ont été mises sur le site au profit de tous, en particulier d'autres délégations de la Commission européenne et d'experts aux prises avec des problèmes similaires.

composante 3: le renforcement des capacités. ACE croit beaucoup à la formation, aux services de conseil professionnels et aux partenariats entre pairs (surtout entre des organes d'administration des élections) pour augmenter les capacités des acteurs électoraux à administrer des élections libres et régulières. L'objectif de cette troisième composante est donc de tirer davantage profit du savoir et de l'expertise accumulés à la fois dans les documents et dans les réseaux ACE, de façon que les organisations membres bénéficient d'un ensemble de services de renforcement des capacités.



135

Un autre outil destiné à renforcer les capacités des professionnels des élections est le cours BRIDGE sur l'administration des élections. L'acronyme BRIDGE signifie « Building Resources in Democracy, Governance and Elections », c'est-à-dire « créer des ressources dans les domaines de la démocratie, de la gouvernance et des élections » (www.bridge-project.org). C'est un cours interactif composé de modules traitant 10 domaines, qui ressemble à celui développé pour ACE sur le cycle électoral. Il peut être suivi dans n'importe quel pays avec les animateurs et les interprètes agréés. Dans la plupart des cas, les participants sont des administrateurs des élections de pays en voie de développement, mais ce cours peut être utilisé par tout professionnel ou consultant de la Commission européenne impliqué dans la programmation de l'assistance électorale qui souhaite avoir une compréhension plus technique du processus électoral⁸.

8 Les partenaires de BRIDGE sont IDEA, la division de l'assistance électorale des Nations unies et l'Australian Election Commission (AEC). Le cours peut être dispensé module par module ou dans un format mixte ou partiel suivant les besoins, ou encore dans le cadre d'un programme de formation des animateurs. Chaque module est conçu sur 3 jours, mais on peut en tirer des cours sur mesure selon les besoins d'un groupe cible donné. Les modules traitent les sujets suivants: la norme et les principes, les systèmes électoraux, la sensibilisation du public, la délimitation des frontières, l'inscription des électeurs, les adversaires, la préparation de l'événement électoral, le scrutin et le dépouillement, les observateurs, les stratégies.

Nouveau cadre de formation BRIDGE 2006–2007

Module de base – Introduction à l'administration des élections

20 modules en 3 groupes / chaque module = 2–3 jours

Architecture électorale	Travailler avec les parties prenantes aux élections	Opérations électorales
Cadre juridique	Accès aux processus électoraux	Inscription des électeurs
Délimitation des frontières	Éducation des électeurs	Activités préélectorales
Systèmes électoraux	Adversaires électoraux	Former les agents électoraux
Structure des organes d'administration des élections	Observation électorale	Scrutin, dépouillement et résultats
Technologie électorale	Médias et élections	Activités postélectorales
	Assistance électorale	Vote à l'étranger
	Genre et élections	Sécurité
	Résolution des différends électoraux	

136

On trouve d'autres outils et publications professionnels sur de nombreux sites web spécialisés, les plus importants figurant dans une annexe du présent guide. Une publication récente, « Cost of Registration and Elections », manuel coproduit par le PNUD et l'IFES, examine les coûts de l'inscription des électeurs et des élections, fait apparaître des éléments-clés et analyse des tendances lourdes. Elle sera précieuse pour se faire une idée des coûts électoraux ou préparer des projets d'assistance électorale.

5.4.2 Références pour l'identification et la formulation de projets

Les informations rassemblées et les estimations faites par les éventuelles missions préalables d'évaluation des besoins ou d'identification/formulation des projets, ainsi que l'analyse des points d'entrées possibles pour l'assistance dans le cycle électoral du pays partenaire, doivent permettre aux gestionnaires des délégations et aux services géographiques compétents d'EuropeAid de se représenter correctement la situation avant d'identifier et de formuler des projets.



Les recommandations faites à la fin de l'événement électoral précédé par des MOEUE ou d'autres groupes d'observateurs, les évaluations internes postélectorales des performances, les débats parlementaires sur les réformes ou les demandes de la société civile constituent autant de sources importantes d'idées de projets. Les forums de consultation avec les principales parties prenantes au milieu des phases d'identification du projet sont aussi un excellent moyen de promouvoir l'appropriation locale et de définir les domaines d'intervention les plus appropriés.

La publication de la Commission européenne, *Méthodes de l'aide - Lignes directrices - Gestion du cycle de projet*, est essentielle à cet égard, en particulier la section qui traite de l'approche du cadre logique (ACL) et de la matrice du cadre logique (MCL)⁹, car elle décrit une technique et un outil de gestion et d'analyse efficace que l'on doit toujours appliquer. On portera une attention particulière aux aspects d'analyse et de gestion des risques. Si l'approche du cadre logique est standard, la nature politique nécessairement instable du processus électoral signifie qu'il y aura toujours des développements difficiles à anticiper. L'analyse des risques et les techniques de gestion qui y sont associées méritent une attention et une analyse constantes qui auront un impact sur le processus de formulation du projet.

137

Lorsqu'on conçoit un projet, il est sain de ne pas oublier qu'une élection parfaite n'existe pas et que des événements peuvent toujours venir bouleverser la situation. Parfois, un facteur totalement imprévisible, tel que des conditions météorologiques critiques, un soulèvement politique ou la mort d'un candidat, peut provoquer une situation grave, mais parfois aussi, la crise peut être la conséquence d'une sous-estimation de certains facteurs au moment de la conception et de la planification. Le temps est toujours le plus précieux dans un processus électoral, car un plan d'urgence bien pensé peut sauver une élection.



Dans ce contexte, il est impératif d'inclure à la proposition financière des indicateurs mesurables qui joueront un rôle important dans une évaluation ex post du projet, permettant ainsi une meilleure formulation des futures interventions électorales dans le pays concerné. Les annexes proposent toute une gamme d'indicateurs électoraux avec éventuellement des sources de vérification et de normes internationales.

9 Voir la section 5 des *Lignes directrices - Gestion du cycle de projet*.

5.4.3 Éléments à étudier dans la phase de formulation

Les questions les plus importantes auxquelles il faut répondre dans la phase de formulation concernent la pertinence, la faisabilité, l'efficacité et la durabilité¹⁰. Les projets d'assistance électorale, étant donné les contraintes temporelles pesant habituellement sur leur identification et leur formulation¹¹, ne tiennent souvent pas assez compte de ces critères, mais ils ont pourtant un énorme potentiel pour tous les satisfaire. Chaque étape du cycle électoral offre de nombreuses occasions d'identifier et de formuler des projets, à condition qu'il y ait suffisamment de temps pour ensuite les mettre en œuvre correctement.

Par exemple, le soutien technique et financier à apporter à un pays partenaire pour l'achat de machines à voter électroniques doit être étudié uniquement une fois un certain nombre d'autres étapes achevées, comme la centralisation et la numérisation du registre électoral, la création de mécanismes sains pour la transmission électronique des résultats, etc. Ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'on apporte un soutien à long terme à des projets qui visent à introduire des modèles organisationnels modernes et efficaces dans les organes d'administration des élections (par exemple, la composition, le processus décisionnel, la structure territoriale, l'organisation de la direction, les compétences budgétaires et de planification) et à promouvoir la croissance et la participation progressive de la société civile. La faisabilité des projets électoraux dépend surtout de la fixation d'objectifs réalistes au vu des contraintes contextuelles et temporelles et des capacités propres des interlocuteurs nationaux concernés. La gestion des risques fait partie intégrante de l'étude de faisabilité et de l'analyse des coûts des processus électoraux. Le risque existe en général à trois niveaux: politique, financier et opérationnel.

Le niveau politique est le plus important. Il faut tout d'abord s'assurer que le cadre politique et juridique remplit les conditions préalables à la tenue d'élections libres et régulières, crédibles et transparentes dans le temps imparti, mais chaque projet doit en outre tenir compte d'une situation politique susceptible d'avoir des conséquences sur le calendrier électoral et de la volonté des acteurs de soutenir le processus prévu ou plutôt d'un désir caché de le retarder afin d'en retirer un bénéfice politique. Un autre élément important est la possibilité que l'assistance fournie par la Commission européenne légitime un gouvernement qui ne respecte pas tous les droits civils et politiques de l'électorat et si elle peut, dans cette situation, obtenir malgré tout des résultats positifs pour le développement démocratique du pays partenaire.

Dans la plupart des pays, les délégations de la Commission européenne peuvent bénéficier des constats des missions d'évaluation des besoins de la division de l'assistance électorale du

10 La section 4 des Lignes directrices Gestion du Cycle de Projet contient une analyse détaillée et une explication des critères mentionnés. en particulier pages 30–32.

11 Dans ce contexte, on doit accorder une attention particulière au moment où la préparation de la proposition financière est requise dans les différents instruments géographiques: à la fin de la phase d'identification pour le MEDA et le TACIS, seulement après la formulation complète du projet pour l'ACP et l'ALA.

département des affaires politiques (DAP) des Nations unies. Une telle mission est envoyée à la demande d'un gouvernement, adressée via le PNUD. Ses principaux objectifs sont de fournir une évaluation de l'environnement global du pays dans lequel on souhaite organiser des élections démocratiques. Ses constats peuvent alors être pris en considération par les délégations et les services DEV/RELEX d'EuropeAid ou par les missions de formulation composées d'experts externes et organisées exprès pour préparer tous les documents nécessaires au projet.

Le niveau financier. Les principales questions sont les suivantes: le budget global est-il ou non suffisant pour couvrir tous les frais? Des frais d'urgence ont-ils bien été pris en compte? Le versement des fonds du budget de l'État ou d'acteurs non gouvernementaux sera-t-il bien synchronisé avec les principales activités du cycle électoral? Les délais de paiement seront-ils respectés? Avant d'allouer ou de verser des fonds, il convient de vérifier que le budget n'est pas excessif, et en particulier si certaines composantes lourdes telles que la logistique, le matériel électoral ou le personnel n'ont pas été surestimées à cause de devis artificiellement élevés ou d'une évaluation des coûts basée sur une allocation des ressources « irrationnelle » et non essentielle. Sur ces questions, la dernière édition du *CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections* peut fournir des estimations fiables du coût des opérations d'inscription et électorales. En fait, comme l'illustre le tableau ci-dessus, plusieurs facteurs peuvent avoir des conséquences sur le budget global.

Le niveau opérationnel. Il est souvent très sous-estimé et on a toujours tendance à douter que les opérations prévues puissent être menées à bien dans le temps et le budget impartis. Un aspect fondamental de beaucoup de projets est l'achat de matériel. L'importance d'une bonne planification de l'approvisionnement est souvent négligée et beaucoup de contingences et



« **Le nombre et la chronologie des élections** sont des variables qui rendent difficile la comparaison des coûts électoraux entre différents pays. Il n'est pas toujours facile de ventiler les budgets et d'affecter des coûts à différentes élections. On utilise généralement la distinction entre **le coût du personnel et les frais de fonctionnement** comme le principal critère de structuration d'un budget électoral. Le fonctionnement normal d'une administration électorale entraîne des frais fixes qui ne dépendent pas de la tenue d'élections dans un exercice donné. **Les frais variables**, en revanche, sont bien liés à la tenue d'élections. Pratiquement tout le budget d'une élection se compose de frais variables.

Avec le terme « source de financement », on peut faire trois distinctions. La première entre **le budget électoral**, qui fait partie du budget consolidé de la nation et **les fonds liés aux élections** qui font partie du budget d'agences publiques dont les principales responsabilités n'ont que peu, voire rien, à voir avec les élections (c'est-à-dire les registres d'état civil, la police et les services postaux). Une autre, entre **financement national et international des budgets électoraux**, revêt la plus grande importance dans le cas d'élections post-conflit, voire d'élections de deuxième génération dans

les démocraties émergentes. Une troisième distinction, entre **financement public et privé**, s'applique essentiellement au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Les frais électoraux facilement identifiables sur un document budgétaire sont appelés « frais directs ». Il y a aussi des **frais diffus**, qui peuvent être difficiles, voire impossibles, à évaluer précisément, même s'ils sont bien identifiés. Enfin, on fait une autre distinction très importante entre les **coûts d'intégrité et les coûts essentiels**. Elle peut s'avérer fondamentale pour bien comprendre le financement des élections, surtout dans les démocraties émergentes et postconflituelles. Elle contribue beaucoup aux conditions permettant d'assurer un environnement sûr, politiquement neutre, et des règles du jeu équitables.»*

* *Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. Bureau de la politique de développement du PNUD et Centre pour la gouvernance en phase de transition et de postconflit de l'IFES.

140

d'événements imprévus surviennent au cours des élections en raison de mauvaises stratégies d'approvisionnement. Parfois, ce peut être la conséquence d'objectifs flous, parfois le résultat d'une mauvaise compréhension ou d'une mauvaise application des procédures d'approvisionnement requises. L'importance de cette activité d'approvisionnement et le temps qu'elle peut prendre rendent d'autant plus nécessaire la demande d'assistance électorale, qui doit être adressée officiellement par les autorités nationales aux délégations de la Commission européenne, et ce dès que possible pour lancer les activités d'identification et de formulation des projets.





Cette faiblesse est exacerbée dans les élections post-conflit, où l'«abondance» soudaine de fonds est inversement proportionnelle aux contraintes temporelles et où les considérations de durabilité sont nécessairement une priorité. La capacité à livrer le matériel électoral et à fournir les services nécessaires à temps est essentielle, car un retard de la date des élections peut provoquer des problèmes de diverses natures: financière, politique, voire la réouverture d'un conflit. Un processus d'approvisionnement correctement géré non seulement sera économique, mais réduira aussi les risques de problèmes techniques puisqu'il force les acheteurs à étudier à l'avance la nature des biens ou services à se procurer.

L'analyse de durabilité s'attache plutôt aux bénéfices à obtenir, qu'il s'agisse d'une amélioration de la stabilité politique permise par les élections ou de bénéfices techniques, tels que la mise en place de bonnes procédures, des équipements réutilisables, le développement de la capacité des agents électoraux à gérer le processus de façon plus autonome et l'acquisition de toute autre compétence particulière. Elle doit en outre chercher à faire une première suggestion concernant le niveau d'attribution de ressources requis et les implications financières.

141

L'analyse des résultats du suivi des projets d'assistance précédents et de toute évaluation effectuée à cette occasion constitue un travail de préparation essentiel, au niveau opérationnel, pour l'identification et la formulation de projets d'assistance qui traiteront les principaux problèmes et atteindront les objectifs fixés.

Ce qu'on appelle le «cadre de qualité» fournit un ensemble de critères d'évaluation de la qualité que l'on peut utiliser à la fin de chaque étape de GCP pour assurer une analyse adéquate et une prise de décision cohérente¹². Les principales informations dont on doit disposer à la fin de toute formulation, pour guider et soutenir efficacement la mise en œuvre, sont les suivantes:

12 *Lignes directrices GCP*, page 22. Ces critères peuvent être appliqués à trois niveaux: par les gestionnaires des délégations ou du siège, par les QSG ou autres consultants et par les administrateurs.

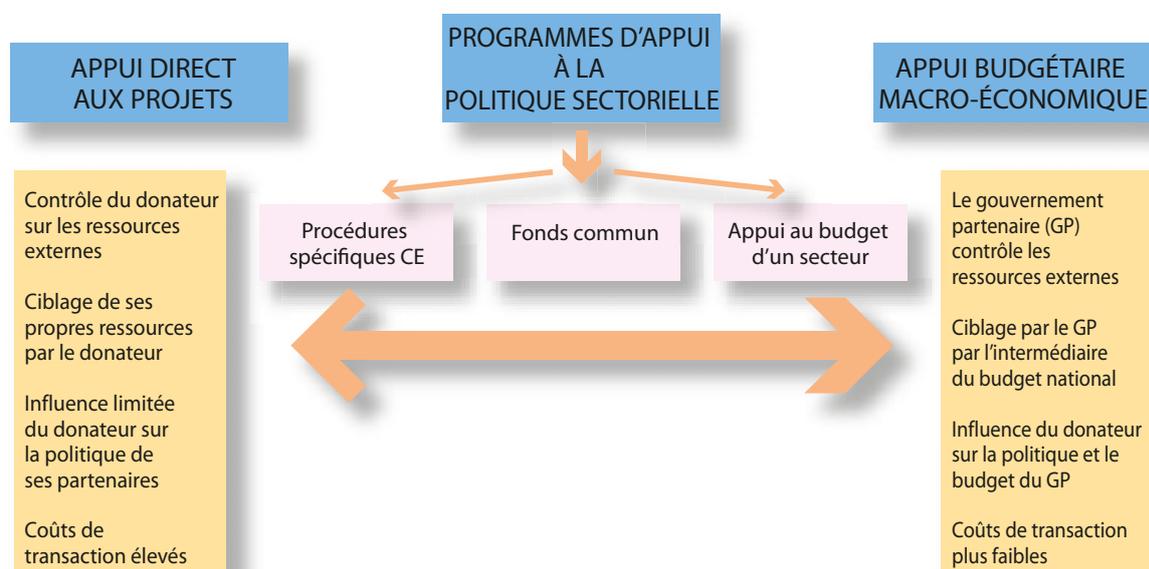


5.5 Méthodes pour l'assistance électorale de la Commission européenne

L'équilibre des méthodes (approches et modalités de financement) à utiliser doit se baser sur une évaluation du contexte social, économique et politique et du développement électoral du pays avec lequel on travaille, ainsi que sur les priorités respectives des partenaires du développement. Le choix d'une méthode est crucial aussi dans l'assistance électorale, car il implique le début de la mise en œuvre par des modalités de financement/fonctionnement. Ces dernières peuvent différer les unes des autres et présenter des éléments dédoublés. Trois des principaux points à bien étudier pour faire ce choix sont:

- le degré de contrôle que la délégation souhaite garder sur ses ressources;
- le niveau auquel les délégations et leurs partenaires souhaitent engager le dialogue (politique ou projet);
- le niveau des coûts de transaction liés à la gestion des fonds de la Commission européenne et d'autres donateurs.

Ces considérations sont résumées dans le tableau ci-dessous tiré des *Lignes directrices - Gestion du cycle de projet* de la Commission européenne:



La Commission européenne peut adopter trois approches différentes pour la mise en œuvre et les modalités de son financement, qui font l'objet de la section suivante.

5.5.1 Approche sectorielle contre approche projet

L'**approche sectorielle** se définit comme une façon de travailler avec le gouvernement et d'autres partenaires. Le but est d'élargir l'appropriation par le gouvernement de la politique électorale et des décisions d'allocation des ressources dans le secteur électoral, afin d'augmenter la cohérence entre la politique, les dépenses et les résultats¹³.

13 EC Support to Sector Programmes at a Glance, Bruxelles, septembre 2004.

Par conséquent, les gouvernements et les organes d'administration des élections, en consultation avec les donateurs partenaires et d'autres parties prenantes au processus électoral, peuvent développer une politique sectorielle et un plan d'action à jour, que l'on pourra définir comme le programme sectoriel. Un tel programme inclura:

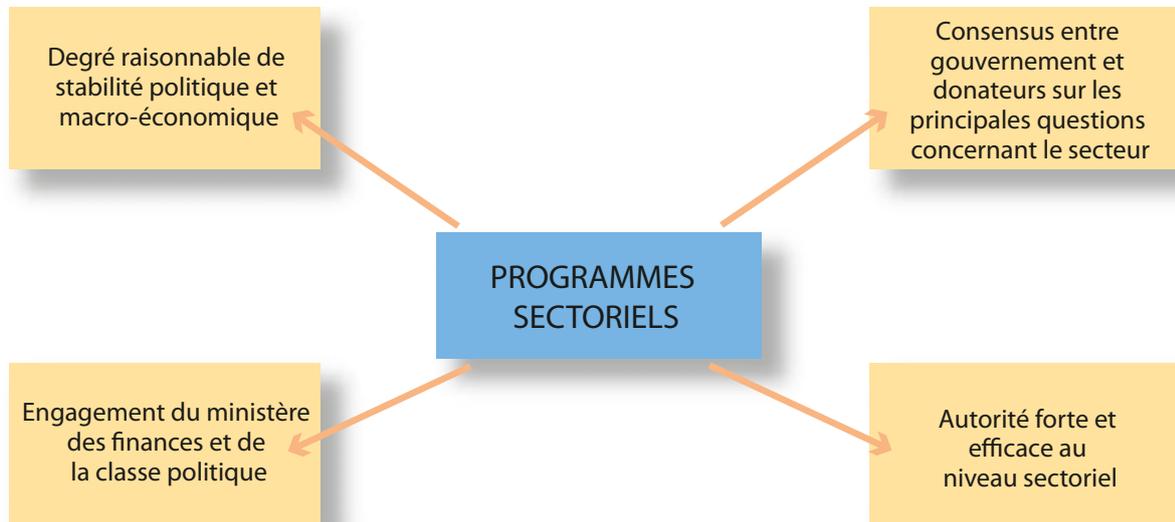
1. un document de politique sectorielle approuvé et un cadre stratégique global;
2. un cadre des dépenses à moyen terme;
3. un processus de coordination des donateurs dirigé par le gouvernement.

Le tableau ci-dessous souligne les caractéristiques qui distinguent l'approche sectorielle d'une approche projet conventionnelle:

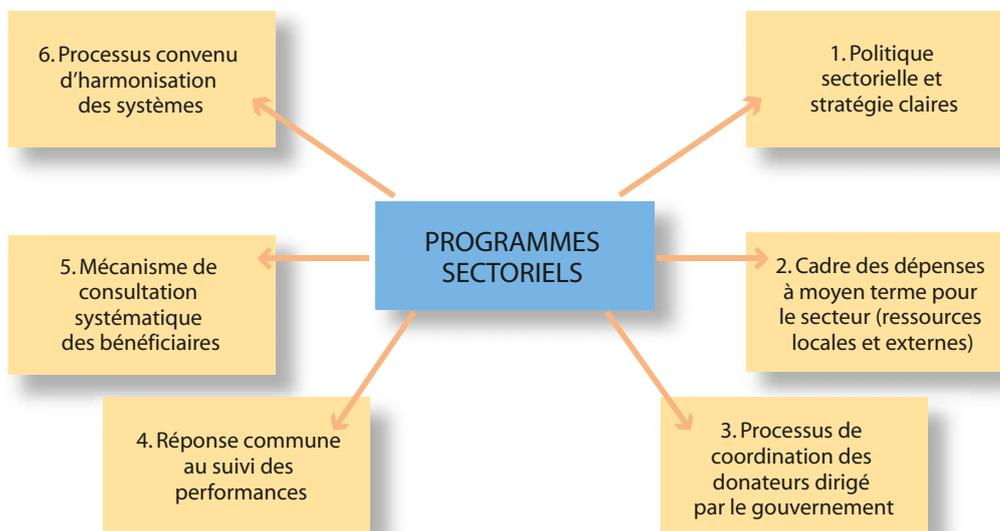
Approche sectorielle	Approche projet conventionnelle
• Vue d'ensemble du pays sur tout le secteur	• Concentration sur des projets pour atteindre des objectifs limités
• Partenariats avec une confiance réciproque et une responsabilité partagée	• Le bénéficiaire rend compte au donateur
• Coordination et dialogue des partenaires extérieurs	• Négociations et accords bilatéraux
• Plus grande utilisation des procédures locales	• Mise en œuvre parallèle
• Capacités/système à long terme par l'apprentissage	• Déboursement et succès des projets à court terme
	• Approche de schéma directeur

Source: adapté de la présentation Powerpoint de la Banque mondiale (2004), *SWAps in Latin America: A World Bank Perspective*, Tegucigalpa, 8-10 novembre.

L'expérience montre que tout programme sectoriel requiert un degré raisonnable de stabilité politique et macroéconomique, un consensus entre le gouvernement et les donateurs sur les principales questions concernant le secteur, un engagement des partenaires (éventuellement formalisé par une DCI) et de la classe politique, ainsi qu'une autorité forte et efficace au niveau sectoriel.



Les programmes sectoriels doivent normalement avoir six composantes, illustrées ci-dessous:



Ces composantes indépendantes sont rarement accomplies en totalité au cours d'un processus électoral. Jusqu'à maintenant, on n'avait donc pas vraiment la possibilité d'utiliser une « approche sectorielle » pour un programme d'assistance électorale. Néanmoins, la nouvelle « approche du cycle électoral » de la Commission européenne n'est pas tout à fait compatible avec l'approche projet conventionnelle et présente de fortes « caractéristiques sectorielles ».

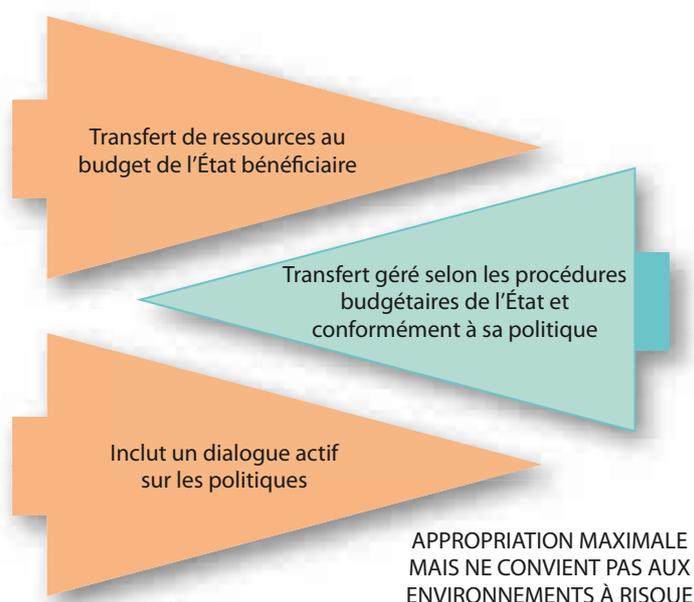
Les procédures contractuelles et financières de la Commission restent un outil approprié dans le domaine de l'assistance électorale pour:

- apporter une assistance financière et technique destinée à soutenir des processus de gestion des changements et de développement des capacités, lorsque les conditions ne sont pas réunies pour soutenir un programme sectoriel et fournir un appui budgétaire;
- la coopération avec les agences/organisations non gouvernementales et les groupes de la société civile.

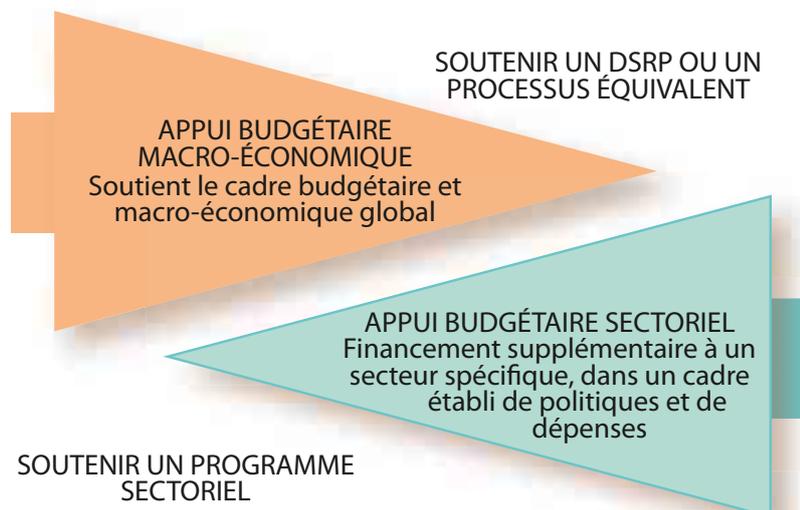
5.5.2 Modalités de financement des programmes sectoriels pour l'assistance électorale

Il existe trois modalités de financement permettant de mettre en œuvre des programmes sectoriels liés à l'assistance électorale:

A) MISE EN ŒUVRE PAR L'APPUI BUDGÉTAIRE: il s'agit de transférer des ressources au budget de l'État bénéficiaire pour qu'elles soient gérées de façon indépendante par l'agence du pays tiers, qui n'utilise que son budget et ses systèmes de gestion financière.



Cette méthode vise à maximiser l'appropriation nationale et la cohérence avec les politiques nationales de développement et à minimiser en même temps les coûts de transaction, tout en répondant au souci commun aux gouvernements bénéficiaires et aux donateurs de concentrer les ressources. Il existe deux types d'appuis budgétaires: l'appui budgétaire macroéconomique général et l'appui budgétaire sectoriel.



Cette modalité n'a jusqu'à maintenant été utilisée qu'une fois dans l'assistance électorale de la Commission européenne, pour soutenir les processus électoraux mozambicains de 2003–2004, et elle ne devrait pas servir très souvent étant donné le contrôle limité qu'elle permet aux donateurs et aux fournisseurs d'assistance sur les dépenses électorales et les décisions techniques. Les élections, parce qu'elles s'inscrivent dans une époque donnée et revêtent une grande importance politique, ne sont pas faciles à évaluer en termes de développement national. Elles sont même plutôt une condition préalable à une telle évaluation. C'est précisément pour cette raison que l'option peut être privilégiée par les interlocuteurs dans les pays partenaires, puisqu'elle se caractérise par un versement plus rapide des fonds et par un contrôle limité sur les dépenses électorales immédiates, pour se focaliser davantage sur le développement d'une saine gestion des finances publiques et sur la réalisation des objectifs globaux de politique nationale.

Mais cette « ouverture de crédit » force par ailleurs les gouvernements nationaux à renforcer les mécanismes de responsabilité et à adopter une plus grande transparence et une plus grande ouverture vis-à-vis de tous les donateurs et du Parlement sur des questions budgétaires générales. Il est peu probable que cette approche occupe une place prépondérante à l'avenir dans le domaine de l'assistance électorale, bien qu'elle présente l'avantage de déléguer les pouvoirs aux institutions nationales, de faciliter le contrôle par l'utilisation de points de référence et d'indicateurs convenus, et de mettre à disposition des institutions nationales cette assistance technique stratégique mais non intrusive. Ce sont autant d'éléments susceptibles de jouer un rôle important dans la gestion des fonds alloués à l'organisation des élections.

B) MISE EN ŒUVRE PAR UN FINANCEMENT GROUPÉ: dans beaucoup de projets d'assistance électorale, les fonds passent par d'autres agences internationales affiliées aux Nations unies qui ont une plus grande souplesse pour monter rapidement et gérer des paniers communs

(*basket funds*). Cette modalité présente des avantages en termes de coordination des donateurs, de gestion des ressources et de recrutement, ce qui donne aussi des avantages concurrentiels dans des situations où l'assistance électorale doit être rapide et efficace, par exemple en cas d'élections éclair dans des crises soudaines.

La participation à des financements groupés, tels que les paniers communs mentionnés ci-dessus, demande qu'un mécanisme soit mis en place pour recevoir les contributions financières de donateurs bilatéraux ou multilatéraux pour un projet, un secteur, un pays ou une région spécifique. Dans ces cas-là, la Commission européenne délègue en général la mise en œuvre à des organismes internationaux, dans une sorte de cogestion¹⁴. Cependant, cette gestion des fonds groupés pourrait à l'avenir être confiée à des agences du pays bénéficiaire ou à d'autres États membres de l'UE et des modifications des modalités d'application des règlements financiers pourraient autoriser ces procédés¹⁵.



À ce jour, la Commission européenne a presque toujours délégué la gestion de ses fonds au PNUD qui est devenu son partenaire privilégié pour ce type d'activités. Cela est en effet plus facile du fait que le PNUD a reçu mandat de l'Assemblée générale des Nations unies* pour coordonner l'assistance électorale au niveau du pays concerné entre les acteurs nationaux et internationaux, comme le stipule également une convention interne entre le PNUD et la division de l'assistance électorale du département des affaires politiques (DAP) au sein du secrétariat des Nations unies.

Les interventions conjointes et cofinancées de la communauté sont très appropriées pour soutenir le processus électoral. Néanmoins, il est fréquent que la Commission européenne soit sollicitée pour soutenir des élections dans un temps très limité. Il est alors important de mobiliser une expertise, des outils et des procédures spécifiques pour permettre un soutien rapide et économique.

* Résolution 46/137 du 17 décembre 1991

Le PNUD a un avantage concurrentiel vu son implication de longue date dans l'assistance électorale, son recrutement d'experts électoraux internationaux, son mandat pour la coordination des donateurs (les services du PNUD dans ce domaine sont souvent demandés par le pays partenaire), et sa capacité à préfinancer des activités une fois que le contrat de contribution avec la Commission européenne est signé. Ce dernier élément fait souvent la différence lorsqu'il faut choisir rapidement une méthode de mise en œuvre. Les fonds de la Commission passent par le

14 Art. 53.7 du règlement financier applicable au budget et articles 12 et 16 du même règlement applicables au FED.

15 La gestion de fonds groupés par des agences nationales des États membres est actuellement possible en vertu des règlements financiers applicables au budget seulement si cela est entériné dans l'acte de base pertinent (art. 54.2 du règlement financier applicable au budget). À ce jour, seuls le Phare et le CARDS l'ont modifié. Pour le FED, la gestion de fonds groupés n'est actuellement possible que dans le cas d'un cofinancement (art. 14.3 du règlement financier applicable au FED).

PNUD suivant les procédures et les règles exposées dans l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) entre la Communauté européenne et les Nations unies¹⁶.



Au cours des cinq dernières années, la gestion de fonds groupés par le PNUD a permis à la Commission européenne d'apporter des contributions très importantes au soutien de projets d'assistance électorale qui ont eu des conséquences positives sur la tenue d'élections et sur le développement démocratique de nombreux pays partenaires. Cependant, la grande majorité de ces contributions étaient formulées et convenues rapidement et destinées à soutenir des événements et non des processus. Les contraintes temporelles qui ont caractérisé jusque-là la coopération Commission-PNUD pour l'assistance électorale ont parfois provoqué des malentendus au niveau de la mise en œuvre, en général liés à la visibilité réduite de la contribution de la Commission ou à sa difficulté à s'exprimer dans le processus décisionnel des activités de soutien électorale. Le langage et les définitions différents qu'utilisent les deux organisations dans leurs propositions de projets sont souvent à l'origine d'une certaine confusion.

C'est dans ce contexte que, le 21 avril 2006, le directeur général d'EuropeAid, M. Koos Richelle, et l'administrateur associé du PNUD, M. Ad Melkert, ont signé les *EC/UNDP Operational Guidelines for the Implementation of Electoral Assistance Programmes and Projects*. Respectant totalement les dispositions de l'ACFA en vigueur, ces lignes directrices définissent des mesures pratiques pour le renforcement de la coopération déjà établie entre la Commission européenne et le PNUD dans le domaine de l'assistance électorale. À partir notamment des problèmes opérationnels complexes rencontrés en **République démocratique du Congo**, elles clarifient des aspects de mise en œuvre, renforcent et améliorent la collaboration Commission/PNUD dans ce domaine afin de promouvoir encore davantage l'efficacité et l'efficience des initiatives d'assistance électorale. Ces lignes directrices ont été rédigées dans le but de réduire le temps nécessaire pour formaliser et mettre en œuvre les futurs accords de coopération avec les pays concernés en anticipant les besoins et en facilitant la tâche des délégations de la Commission et des bureaux nationaux du PNUD.

En plus, les délégations de la Commission européenne et les bureaux nationaux du PNUD sont aidés respectivement par la direction d'appui à la qualité des opérations d'EuropeAid et par les experts compétents des bureaux du PNUD, tels que le Bureau de la politique de développement (BDP à New York) et le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques (BRSP à Bruxelles).

C) MISE EN ŒUVRE PAR LES PROCÉDURES CONTRACTUELLES ET FINANCIÈRES DE LA COMMISSION: dans les cas où il était politiquement important que la Commission européenne intervienne seule et lorsqu'il y avait suffisamment de temps et de ressources à toutes les phases du cycle électoral, la mise en œuvre de projets d'assistance à partir des procédures contractuelles

16 Chapitre 7 du *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures* disponible sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/documents/new_prag_final_fr.pdf

et financières de la Commission a été une réussite, surtout grâce aux composantes de développement des capacités auxquelles ces projets faisaient une large place.

Cette approche requiert une préparation à plus long terme et un engagement sans faille de la délégation, aussi bien pour la formulation du projet que pour sa mise en œuvre et son évaluation, qui peuvent restreindre considérablement les ressources de la Commission dans une année électorale mais produisent des résultats politiques sensibles. Elle a bien fonctionné dans des contextes où la Commission européenne s'est attaché les services d'experts électoraux recrutés pour l'occasion. L'attribution des marchés de services, de fournitures et de travaux obéit à des règles strictes et les procédures à suivre lorsque les règles de la Commission européenne s'appliquent sont celles exposées dans le *Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures*¹⁷. Pour cela, les délégations doivent s'assurer qu'elles reçoivent les demandes d'assistance de la part des autorités nationales suffisamment à l'avance pour pouvoir commencer l'identification et la formulation du projet rapidement. La coordination avec d'autres donateurs et acteurs joue alors un rôle capital.

150 Les difficultés à mettre en œuvre des projets de la sorte sont généralement liées à des demandes tardives de la part des autorités nationales et des organes d'administration des élections, à des spécifications techniques tardives ou erronées pour l'acquisition de matériel et de services électoraux, et à la relative rareté des agences de mise en œuvre de l'assistance électorale pour la gestion de gros contrats.

Dans ces cas-là, il faut négocier l'envoi rapide d'une demande de la part des autorités nationales et des organes d'administration des élections et ce sera aussi facilité par une identification et une formulation rapides des projets (incluant des spécifications techniques précises pour l'achat de matériel et de services électoraux), par l'adoption d'une approche du cycle électoral et par l'application de procédures accélérées pour la passation des marchés¹⁸.

D) COMBINAISONS DE MODALITÉS DE FINANCEMENT ET VISIBILITÉ: les très grandes réussites de l'assistance électorale de la Commission européenne sont le résultat d'une combinaison de modalités de financement. Cela a permis en effet à la Commission de formuler des programmes globaux d'assistance avec différents degrés de contrôle et d'engager le dialogue avec les pays partenaires à plusieurs niveaux et avec différents acteurs selon la situation. Un exemple typique de combinaison de modalités d'aide est la contribution à un panier commun multidonateurs d'un côté et le lancement en parallèle d'appels de propositions distincts pour la mise en œuvre de projets spécifiques destinés à traiter des problèmes qui surviennent aux différentes étapes du cycle électoral, par exemple dans les domaines de l'éducation civique et de l'information des électeurs.

17 http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/documents/new_prag_final_fr.pdf

18 La procédure accélérée est une exception qui fait l'objet d'une dérogation à la procédure ordinaire et requiert à ce titre une approbation des services compétents de la Commission européenne.

C'est une option qui s'est révélée faisable dans plusieurs contextes et présente l'avantage de demander la coordination avec d'autres donateurs pour la mise en œuvre des principales tâches électorales, tout en laissant la Commission libre d'assister des acteurs non gouvernementaux et de soutenir le développement de la société civile en général, conformément aux objectifs de l'UE. Le soutien peut prendre différentes formes et recouper plusieurs domaines du processus électoral. D'autres formes d'assistance pourront inclure une assistance technique ou des bourses aux groupes d'observation nationaux ou aux organisations de contrôle des médias. Ces activités doivent être approuvées au moins un an avant l'élection pour réussir et exigent la mise en place de mécanismes de gestion financière adéquats avec les partenaires nationaux.



Quelle que soit la méthode choisie, la délégation doit s'assurer une bonne visibilité de la Commission européenne pendant la phase de mise en œuvre. Elle prendra des mesures et des initiatives spécifiques pour garantir la participation de tous les acteurs du processus électoral et une perception adéquate chez eux des efforts de la Commission. La délégation peut même renforcer l'objectif important d'une meilleure visibilité de l'UE. Les actions de visibilité sont alors considérées comme des dépenses admissibles pour toucher: la population bénéficiaire, les décideurs de l'UE (Conseil, Parlement, etc.), ainsi que la communauté des donateurs internationaux et les contribuables européens.

Les délégations doivent chercher à jouer un rôle plus proactif dans la promotion des activités financées par la Commission européenne, assumer davantage de responsabilités dans les comités directeurs et fournir plus d'efforts pour contrôler la mise en œuvre des programmes/projets, en faisant appel à des experts externes. Elles peuvent alors envisager de recruter temporairement des experts de l'assistance ou des opérations électorales, par exemple au moyen de l'instrument de facilité de coopération technique (FCT). Ces experts rendent compte à la délégation et à ses interlocuteurs dans le pays du travail du partenaire chargé de la mise en œuvre et conseillent ensuite les organes d'administration des élections en tant que principaux bénéficiaires du soutien.

La délégation peut aussi faciliter le recrutement à long terme d'un conseiller électoral de l'UE qui peut être engagé grâce à des fonds bilatéraux d'États membres et placé sous la responsabilité directe de la troïka, comme ce fut le cas au Mozambique. Il peut faire une liaison cruciale dès le début d'un cycle électoral pour aider les États membres et les délégations à mieux comprendre les complexités techniques de chaque phase du cycle. L'objectif global d'un tel poste est d'augmenter la capacité de l'UE à suivre des processus électoraux de plus en plus sophistiqués en termes technologiques et opérationnels. L'expérience a été positive dans plusieurs pays et l'expert peut en effet produire des rapports ponctuels et des notes d'information pour la troïka, et fournir des informations utiles aux fins de comptes rendus politiques des États membres à leurs sièges respectifs.

5.6 Les procédures accélérées et les spécifications pour le matériel et les services électoraux sujettes à dérogation

Le temps peut être limité pour l'acquisition de matériel et de services, surtout lorsque les procédures contractuelles et financières de la Commission européenne sont en jeu. Les délégations de la Commission, selon les considérations politiques pertinentes et les éventuelles contraintes de temps, peuvent envisager de demander au cas par cas l'utilisation de procédures accélérées. Conformément à la révision anticipée des instruments d'assistance externe et afin d'assurer une réponse efficace et intégrée, l'idéal, pour que la mise en œuvre des activités d'assistance électorale puisse se faire dans des temps limités, serait qu'on ait la possibilité d'accéder à des procédures financières accélérées dans le cadre réglementaire de la Commission. C'est primordial au moins pour les interventions dans des situations postconflituelles et pour les élections éclair. Le temps nécessaire pour lancer des procédures d'adjudication et un appel de propositions suivant la procédure standard est souvent un obstacle à la formulation et à la mise en œuvre de projets d'assistance électorale.

152



L'attention à porter aux spécifications techniques du matériel ou des services électoraux à acquérir est un aspect à prendre en considération. Le matériel électoral et les services d'assistance impliquant de plus en plus de TIC et devenant de plus en plus sophistiqués (par exemple les SIG pour délimiter les frontières, les kits d'inscription numérique des électeurs avec identification biométrique, les scanners à lecteur optique de marques ou à ROC, les registres électoraux interactifs, les machines à voter électroniques, etc.), les délégations, les organes d'administration des élections et les partenaires chargés de la mise en œuvre doivent absolument collaborer étroitement pour rédiger des spécifications techniques précises. Il peut aussi être sage d'engager à court terme des spécialistes de la question. Des erreurs et retards dans les spécifications peuvent

conduire à acheter du matériel coûteux et inapproprié, avec des conséquences négatives sur le processus électoral.



Chapitre 6

Formulation et outils de mise en œuvre

6.1 Les soutiens par une expertise spécifique externe

L'identification, la formulation et le suivi d'interventions ciblées d'assistance électorale peuvent être grandement facilités par l'embauche d'experts électoraux qui soutiennent les autorités nationales¹⁹ et les délégations de la Commission européenne et leur rendent compte. Pour les États ACP, c'est essentiellement la Facilité de coopération technique (FCT) ou des instruments similaires qui le permettent, avec sélection de l'expertise voulue par les lots appropriés des contrats-cadres.

Les avantages de cette expertise technique ont fait la différence dans plusieurs cas réussis d'assistance électorale fournie par la Commission européenne. L'un des avantages qu'offre la présence précoce d'experts en soutien aux autorités nationales réside dans la valeur ajoutée que constitue la compréhension et le déchiffrement d'un certain nombre d'activités techniques ou de choix politiques compliqués auxquels toute administration électorale se trouve confrontée. L'expertise externe peut soutenir les autorités nationales et aider la délégation de la Commission et la communauté des donateurs à comprendre les éventuelles implications politiques de certains choix techniques ou à mieux discerner les besoins réels par rapport aux propositions des vendeurs.

154

En général, l'expertise électorale permet aux autorités nationales et aux délégations de la Commission d'acquiescer un regard politique et technique intéressant pour faire des choix méthodologiques et stratégiques concernant certaines activités (par exemple l'inscription numérique des électeurs au lieu de formulaires à scanner) en discussion dans le pays partenaire. Ainsi informées, les délégations et les autorités nationales sont dans une position privilégiée pour dialoguer avec l'organe d'administration des élections lorsque celui-ci demande de financer du matériel électoral extrêmement coûteux.



Disposer très tôt d'un ou plusieurs experts peut être crucial pour les autorités nationales, en particulier lorsqu'il s'agit de formuler de grands programmes d'assistance financière (mis en œuvre soit par les procédures contractuelles et financières de la Commission, soit par des fonds communs) et de prévoir une assistance technique au sein de la structure nationale. Ils guident alors toute la formulation, supervisent les étapes de mise en œuvre et conseillent en même temps les organes d'administration des élections et autres institutions nationales en charge du processus électoral.

Les compétences et le nombre d'experts requis différeront d'un pays à l'autre et on mettra l'accent sur un profil ou un autre selon la particularité des activités que la Commission et les pays

19 Par « autorités nationales », nous entendons les institutions nationales chargées en particulier des interactions et de la coordination avec la délégation de la Commission européenne dans leur pays pour la gestion des fonds de coopération de l'UE. Dans les États ACP, les institutions chargées de la gestion des fonds du FED sont ainsi appelées « ordonnateurs nationaux ».

bénéficiaires souhaitent engager, les demandes soulignées par le pays partenaire et la méthode de l'aide choisie. Les autorités nationales et les délégations de la Commission européenne peuvent engager six principaux types d'experts, suivant leur parcours et leur expérience professionnelle:

les experts de l'assistance électorale, pour soutenir directement les autorités nationales, les organes d'administration des élections et les délégations sur les différents types d'activités qui peuvent être mis en œuvre en soutien aux différentes phases des cycles électoraux, pour conseiller l'organe d'administration sur la technologie à acquérir, pour aider à l'achat de matériel électoral et fournir un conseil nuancé sur la base des meilleures pratiques concernant l'identification, la formulation, la mise en œuvre ou l'évaluation du projet d'assistance électorale;

les experts de l'administration des élections, pour conseiller l'organe d'administration des élections du pays partenaire, rendre compte aux autorités nationales et aux délégations et recommander une future réforme organisationnelle et opérationnelle de cet organe d'administration au vu d'un événement électoral donné. Ils apporteront aussi des données pour les stratégies et les procédures de l'organe d'administration, avec pour objectif de développer ses capacités et d'augmenter ses interactions avec d'autres agences nationales;

les experts juridiques, pour conseiller l'organe d'administration des élections ou l'organe législatif du pays partenaire sur le cadre juridique qui régit les élections, en prenant en considération la constitution du pays, le droit électoral et d'autres documents juridiques se rapportant au processus (réglementation des médias, etc.), et en rendre compte aux autorités nationales et aux délégations. Ils analyseront la législation du pays et apporteront des conseils sur la réforme de l'administration des élections, les réclamations et appels électoraux, l'inscription des partis politiques, des électeurs et des candidats, la campagne électorale, les médias (conjointement avec l'expert des médias), les frontières des circonscriptions et leur délimitation, le scrutin, le dépouillement et la tabulation des suffrages;

les experts administratifs et financiers, pour coordonner les versements d'argent de la Commission européenne au ministère des finances ou aux organes d'administration des élections du pays partenaire et le flux de trésorerie du ministère à l'agence de mise en œuvre, en garantissant aux délégations et aux autorités nationales l'harmonisation des systèmes de comptes rendus, d'établissement des budgets, de comptabilité et d'approvisionnement;

les experts des opérations électorales, pour fournir un conseil direct sur les aspects logistiques et opérationnels des différentes activités des organes d'administration des élections, en particulier l'inscription des électeurs, la préparation du jour des élections et la totalisation des résultats. Ils rendent compte aux autorités nationales et aux délégations sur ces mêmes questions;

les experts informatiques/des bases de données électorales, pour conseiller les organes d'administration des élections sur les solutions technologiques et apporter un avis technique sur

des choix politiques cruciaux concernant l'inscription des électeurs, la tabulation électronique des résultats, le vote électronique. Ils rendent compte aux autorités nationales et aux délégations;

les experts de l'éducation des électeurs et civique/des médias, pour conseiller l'organe d'administration des élections sur le paysage médiatique du pays partenaire ou sur les activités d'éducation des électeurs et d'éducation civique qui peuvent être mises en œuvre pour soutenir les cycles électoraux, pour du conseil aussi sur les lois et règlements qui régissent l'accès aux médias et la mise en œuvre de programmes de contrôle des médias. Ils en rendent compte également aux délégations et aux autorités nationales.



Condition minimale requise pour tous les candidats: avoir au moins 8 ans d'expérience professionnelle en tant que consultant/cadre. Elle doit être attestée par le détail des résultats obtenus dans les différentes phases de mise en œuvre de projets d'assistance électorale selon le domaine de spécialisation. Les candidats devront avoir de l'expérience dans l'administration des élections et avoir travaillé avec différents systèmes et législations électoraux. Une précédente expérience dans la région concernée, et en particulier dans le pays concerné, sera un atout. Ils devront maîtriser la langue de travail du pays en question et connaître si possible des langues officielles de l'UE. Ils devront être en mesure de fournir des conseils d'un haut niveau dans leur domaine de spécialisation à tous les acteurs des processus électoraux concernés.

156

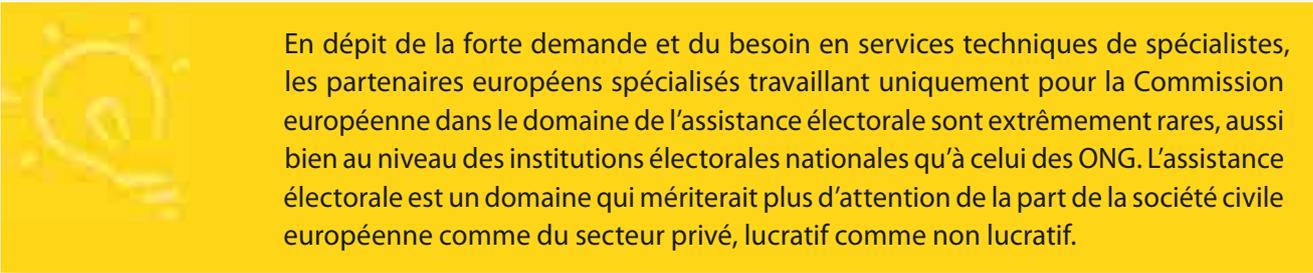
Selon leur qualification et leur expérience opérationnelle, les experts pourront correspondre à plusieurs des profils d'assistance exposés ci-dessus. Par exemple, certaines personnes pourront travailler indifféremment en tant qu'expert de l'assistance électorale ou de l'administration des élections. D'autres pourront être aussi performants sur l'administration des élections que dans le domaine juridique. Les experts informatiques/des bases de données électorales seront probablement moins polyvalents, encore qu'ils puissent faire d'excellents experts de l'administration électorale.

Il faut souligner que, pour le recrutement d'experts aux postes évoqués ci-dessus, l'expérience de l'observation électorale n'équivaut pas à celle de l'assistance électorale. C'est aussi vrai pour les observateurs électoraux ayant travaillé au niveau de l'équipe centrale (et a fortiori pour les observateurs à long et court terme). En effet, si un expert ayant l'expérience de projets d'assistance électorale peut travailler efficacement dans une mission d'observation (même au sein de l'équipe centrale), il est beaucoup plus difficile pour un expert disposant d'une expérience d'observateur de fournir un soutien et des conseils détaillés dans les domaines techniques indiqués ici.

Pour les projets ponctuels d'assistance technique à court terme de moins de 200 000 EUR à des pays tiers bénéficiant de programmes d'aide extérieure de la Commission, on utilisera le système du contrat-cadre²⁰. Pour utiliser le contrat-cadre, il faut choisir le lot approprié afin de

20 Tous les documents sur le sujet sont sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/framework-contract/index_fr.htm

mettre en œuvre l'action pertinente²¹. L'objectif du contrat-cadre est de fournir, par des contrats spécifiques encadrant des tâches individuelles, une assistance technique à court terme qui peut être mobilisée très rapidement. L'assistance technique peut être demandée à n'importe quelle étape du cycle de projet et peut couvrir tous les aspects du domaine de l'assistance électorale.



En dépit de la forte demande et du besoin en services techniques de spécialistes, les partenaires européens spécialisés travaillant uniquement pour la Commission européenne dans le domaine de l'assistance électorale sont extrêmement rares, aussi bien au niveau des institutions électorales nationales qu'à celui des ONG. L'assistance électorale est un domaine qui mériterait plus d'attention de la part de la société civile européenne comme du secteur privé, lucratif comme non lucratif.

Lorsque les experts à recruter sont destinés à un projet qui doit être mis en œuvre conjointement avec une autre organisation internationale, la délégation peut et doit demander à ce que leur sélection se fasse avec le plein accord de son partenaire international. La délégation peut alors demander conseil à EuropeAid, qui tient une liste d'experts internationaux dans le domaine de l'assistance et de l'observation électorales.

157

6.2 Coordination avec d'autres acteurs

L'assistance électorale des pays partenaires ne peut pas se faire dans le vide. Un certain nombre d'acteurs internationaux et régionaux du domaine doivent toujours être consultés et pris en compte à chaque fois qu'on planifie de nouvelles activités dans un pays donné, à long comme à court terme. Certaines ONG internationales et certains organes d'administration des élections ont en effet développé une expertise spécifique et peuvent être une source d'information ou d'inspiration utile avant de commencer une véritable coordination sur des projets particuliers. Vous trouverez en annexe une liste indicative et non exhaustive d'acteurs internationaux et régionaux avec lesquels la Commission européenne a collaboré au cours des cinq dernières années.

La collaboration avec d'autres acteurs continentaux et régionaux du secteur nécessite une plus grande consultation. De tels partenariats peuvent être extrêmement utiles pour ajuster les programmes d'assistance aux besoins réels des pays partenaires et leur permettre de les accepter et de se les approprier (surtout avec les OSC), ce qui fait parfois défaut au niveau local où l'assistance peut être perçue comme imposée d'en haut ou par les anciennes puissances coloniales. Les associations régionales voisines, telles que l'Union africaine (UA), la CDAA ou la Cedeao ont récemment affiché leur volonté d'assumer un rôle de résolution des conflits et de défense de la démocratie sur le modèle de ce que fait déjà l'Organisation des États américains (OEA) depuis

21 Jusqu'à la fin de l'année 2007, les actions d'assistance électorale sont couvertes par le sous-secteur « Soutien à la démocratisation » du LOT 7 Culture, gouvernance et affaires intérieures.

un certain temps. Ces institutions montrent maintenant un intérêt et demandent une assistance technique de la Commission européenne pour mettre en place des programmes, souvent dans l'espoir de devenir les bénéficiaires ou les interlocuteurs privilégiés pour faire passer et promouvoir un certain développement démocratique considéré comme prioritaire dans les objectifs stratégiques de l'UE.

La Commission européenne développe aussi des liens forts avec un certain nombre d'acteurs régionaux déjà établis dans le domaine de la démocratie et de l'assistance électorale, qui pourraient jouer un rôle dans la mise en œuvre de mécanismes de contrôle par les pairs. Ils pourraient être le moyen idéal d'installer des programmes de renforcement des capacités et d'éducation civique dans les pays partenaires où le paysage national n'offre pas encore les garanties adéquates à la Commission en termes de résultats, de saine gestion et de responsabilité.



En outre, la Commission envisage le soutien de réseaux électoraux comme un moyen d'aider les administrateurs des élections à s'adapter aux évolutions rapides des environnements dans lesquels les élections ont lieu. Il existe en effet, de nos jours, un certain nombre de réseaux bien établis au sein desquels les professionnels des élections travaillent ensemble pour trouver des solutions aux problèmes communs et innover par le partage constant d'idées, d'informations et d'expériences.

Les réseaux électoraux favorisent le développement des capacités des administrateurs électoraux et servent de forums utiles pour traiter des préoccupations communes, telles que l'indépendance ou le financement des organes d'administration des élections, l'utilisation de la technologie dans les élections, etc. Des objectifs régionaux communs sont mis en valeur, comme la coopération pour améliorer les pratiques et les droits électoraux, la promotion de la participation

des citoyens, des adversaires politiques et des ONG non partisans aux processus électoraux, ou la création de centres de ressources pour la recherche et l'information²².

Les conférences du réseau Global Electoral Organisation sont intéressantes à cet égard puisqu'elles réunissent des associations régionales, des organes d'administration des élections et du personnel électoral du monde entier. Les débats de ces conférences tournent autour de la promotion du savoir et de l'expérience acquis dans le développement de procédures électorales, des recherches conjointes sur des sujets en rapport à des questions et processus électoraux importants et de la promotion des discussions internationales sur ces questions en vue de faire progresser les valeurs et la gouvernance démocratiques.

6.3 Le coût des élections

Les élections, en dehors de leur importance sociale et de leur caractère politiquement sensible, sont souvent l'une des entreprises logistiques les plus compliquées auxquelles doivent faire face les États. Dans les démocraties établies, le coût d'une élection varie de 1 à 3 USD par électeur inscrit²³, selon les facteurs logistiques et géographiques mais aussi suivant le système électoral.

159

Les élections les plus coûteuses auxquelles la communauté internationale est amenée à contribuer sont celles de « première génération », qui ont lieu dans les pays postconflits ou dans les nouveaux États. Ce type d'élections est beaucoup plus coûteux en raison du nombre d'activités à entreprendre pour la première fois en un temps relativement court et souvent dans un environnement très instable. Les activités les plus chères dans ces cas-là sont en général liées à la mise en place de l'administration des élections et de sa structure territoriale (qu'on appelle la « sécurisation » des élections), à la première inscription des électeurs pour créer les listes des électeurs admissibles, à l'achat du matériel électoral et à sa distribution, au recrutement et à la formation d'un personnel inexpérimenté, au développement des capacités initiales des parties prenantes, à des campagnes étendues d'information et d'éducation des électeurs.

D'autres postes susceptibles d'avoir un gros impact sur le budget sont le transport (qui peut se faire par 4 x 4, bateau, hélicoptère ou avion) et la sécurité. Dans certains cas extrêmes, comme en Afghanistan et en Irak, ces frais peuvent représenter presque 50 % du budget. L'évaluation de l'efficacité de l'engagement de la Commission européenne dans ces processus doit se faire en tenant compte des objectifs politiques et de consolidation de la paix, et cela doit être reconnu en termes de GCP. Cependant, le soutien de la Commission aux élections suivantes, en particulier celles dites de deuxième ou troisième génération, s'il reste chargé de connotations politiques, doit être considéré comme un programme à long terme pour la promotion de la bonne gouvernance

22 *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook.*

23 *Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, Bureau de la politique de développement du PNUD et Centre pour la gouvernance en phase de transition et de postconflit de l'IFES, <http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-Core.pdf> ou www.ifes.org/CORE

et envisagé surtout d'un point de vue GCP. La Commission est pourtant souvent sollicitée pour assister des processus électoraux organisés à la hâte et résoudre des problèmes immédiats dans des domaines critiques, sans que cette assistance soit jamais placée dans le contexte global du développement de la bonne gouvernance.

Les élections de deuxième ou troisième génération dans les pays partenaires peuvent encore représenter des coûts de mise en œuvre importants, en raison par exemple de taux d'inscription des électeurs plus élevés ou d'améliorations systématiques de la technologie existante, mais ils doivent quand même diminuer avec le temps grâce, entre autres, à la réutilisation du matériel et des kits électoraux. Dans l'idéal, un pays doit chercher à baisser le coût des élections à une moyenne de 3 à 5 USD par électeur inscrit en deux, maximum trois cycles électoraux. Il existe toutefois de nombreux facteurs logistiques (sécurité, étendue géographique du pays, conditions météorologiques) qui peuvent contribuer à maintenir des coûts élevés, de même que des facteurs techniques et politiques, comme les systèmes électoraux et l'inscription des électeurs.

Les réformes électorales ont un impact important sur les coûts électoraux. Par exemple, le passage, apparemment anodin, d'un système proportionnel avec scrutins uninominaux fermés à un scrutin proportionnel plurinominal à liste ouverte requiert, au minimum, une délimitation des frontières coûteuse en temps et en argent pour définir les circonscriptions électorales, une inscription des candidats et des procédures de vérification plus complexes, un mode de scrutin différent pour chaque circonscription et donc des frais d'impression et de distribution plus élevés. Le tableau ci-dessous illustre les implications potentielles en termes de coûts et d'administration de douze systèmes électoraux²⁴:

160

24 IDEA, *La conception des systèmes électoraux : un manuel de International IDEA*, page 156.

	Tracé des frontières électorales	Inscription des électeurs	Conception et production des bulletins	Éducation des électeurs	Nombre de jours de scrutin	Élections partielles	Dépouillement
SMUT	☹️	☹️	😊	😊	😊	☹️	😊
SMPUT	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐
SMDT	☹️	☹️	☹️	😐	☹️	☹️	😐
VA	☹️	☹️	😊	☹️	😊	☹️	😐
VLM	😐	😐	😊	😊	😊	😊	😊
Liste RP	😊	☹️	😐	😐	😊	😊	😊
VUT	😐	😐	😐	☹️	😊	☹️	☹️
Parallèle	😐	☹️	😐	😐	😐	😐	☹️
MP	😐	☹️	😐	☹️	😐	😐	☹️
MB	😐	☹️	😐	☹️	😊	☹️	😐
VUNT	😐	😐	😐	😊	😊	☹️	😊
VL	😐	😐	😐	😐	😊	☹️	😐

 Faible coût et complexité
  Coût moyen et complexité
  Coût élevé et complexité

Les réductions de coûts s'obtiennent aussi par des améliorations de la planification et de la formation qui souvent ne figurent pas parmi les priorités des premières élections. On s'attend en fait à tirer de nombreuses leçons des élections précédentes, mais il faut les systématiser dans des plans de développement des capacités organiques et holistiques. C'est là que le soutien de la Commission européenne peut faire une vraie différence dans le processus de stabilisation des pays partenaires et garantir que les élections deviennent un exercice habituel de la démocratie.

L'inscription des électeurs est peut-être l'activité la plus coûteuse d'un processus électoral et fournit un autre exemple de l'impact que peut avoir un changement méthodologique sur les coûts. Passer d'une inscription manuelle « ad hoc » à un système d'inscription permanent a d'énormes conséquences financières pour le premier cycle électoral, car cela demandera l'achat d'applications

technologiques, des lecteurs optiques de marques aux kits d'inscription numériques, et la création d'un ou plusieurs centres de traitement des données pour les formulaires d'inscription.

D'autres décisions opérationnelles-clés de l'organe d'administration des élections peuvent affecter considérablement le budget électoral. Par exemple, le choix d'imprimer et de distribuer des cartes d'électeurs à tout l'électorat peut avoir des implications importantes, de même que la réduction du nombre d'électeurs par bureau de vote pour faciliter le déroulement du scrutin peut demander une augmentation du nombre de bureaux et du personnel à former et à rémunérer. Des bulletins de vote plus sécurisés augmenteront sérieusement les frais d'impression. La plupart de ces décisions doivent être prises dans les phases de planification afin d'établir un calendrier réaliste des activités et un plan budgétaire en conséquence. Le tableau ci-dessous compare le coût des élections par électeur inscrit dans les démocraties stables, dans les démocraties en transition et dans les pays postconflitsuels en présence d'opérations de maintien de la paix de longue durée²⁵.

Démocraties stables: 1–3 USD		Démocraties en transition: 3–8 USD		Opérations de maintien de la paix de longue durée: 8–45 USD	
Chili	1,2 \$	Mexique	5,9 \$	Angola	1992
Costa Rica	1,8 \$	El Salvador	4,1 \$	Cambodge	1993
Brésil	2,3 \$	Paraguay	3,7 \$	Mozambique	1994
Bénin	1,6 \$	Lesotho	6,9 \$	Afghanistan	2004
Botswana	2,7 \$	Liberia	6,1 \$	Haïti	2005
Sénégal	1,2 \$	Ouganda	3,7 \$		
Inde	1,0 \$	Russie	7,5 \$		
Australie	3,2 \$				

162

6.4 Établissement des budgets et évaluation des coûts

Le souci de durabilité et de développement professionnel des institutions nationales dans les pays partenaires souligne le besoin d'apporter une expertise budgétaire aux organes d'administration des élections. Une assistance spécifique dans ce domaine exige un ensemble de compétences qui inclut les finances, l'administration et une expertise globale des élections. La production de propositions de budget électoral précises et réalistes est cruciale dans la vie d'un organe d'administration des élections, car cette proposition, après avoir été préparée, doit être défendue et justifiée devant le Parlement avant d'être approuvée. Une fois un budget approuvé, il devient extrêmement difficile d'obtenir des fonds pour des activités qui n'avaient pas été prévues, car l'organe d'administration peut alors être accusé d'un manque de transparence et de

25 *Getting to the CORE - Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, Bureau de la politique de développement du PNUD et Centre pour la gouvernance en phase de transition et de postconflit de l'IFES, www.undp.org/CORE ou www.ifes.org/CORE

manipulation politique. Parfois, des fonds destinés aux élections peuvent aussi entrer dans le budget d'autres agences étatiques et institutions locales et on les néglige ou on les oublie souvent dans les discussions avec les donateurs potentiels. Lorsque la Commission s'implique, il est impératif qu'elle soit associée aux discussions budgétaires dès que possible.

Un budget d'année électorale doit en général être divisé en deux parties: l'une couvrant les frais d'exploitation habituels pour le fonctionnement de la structure de l'organe d'administration des élections et l'autre couvrant les frais liés à l'organisation des élections (aussi appelés frais fixes et frais variables). Lorsque plus d'un événement électoral est prévu dans une année civile, à chacun d'eux doit correspondre une sous-section distincte. Un budget peut aussi être ventilé entre les principales activités (inscription des électeurs, éducation des électeurs, opérations de terrain) ou entre les subdivisions de l'organe d'administration (opérations électorales, sensibilisation et information du public, services aux partis politiques, etc.), voire entre une combinaison des deux types d'éléments.

La présence d'experts peut s'avérer nécessaire lorsque la discussion porte sur des changements opérationnels très importants, comme l'adoption d'un nouveau système d'inscription des électeurs ou une modification du système de représentation, ou encore l'introduction de machines à voter électroniques. Il existe par ailleurs un ensemble de mesures de bon sens, dont l'importance est souvent sous-estimée, qui peuvent demander des modifications d'un cadre juridique jusque-là satisfaisant en termes de coûts. Ces mesures s'appuient sur des principes simples de gestion efficace et leur adoption devrait être exigée par les donateurs et les fournisseurs d'assistance électorale lorsqu'ils reçoivent une demande de soutien technique ou financier. Il s'agit par exemple de la combinaison de différents niveaux d'élections le même jour, de la tenue des élections à la saison sèche, de la centralisation de la base de données des électeurs, de l'achat de produits stratégiques qui soient durables et viables et du réemploi de personnel électoral expérimenté dont l'impartialité est prouvée.

SECTION III

PROGRAMMATION, FORMULATION ET MISE EN ŒUVRE

COÛTS INDICATIFS - TABLEAU PRÉPARÉ PAR LE BSAI

KIT D'INSCRIPTION POUR 2 500–3 000 ÉLECTEURS PRODUISANT DES CARTES D'ÉLECTEUR AVEC PHOTO

OPTION 1: INSCRIPTION À BASSE TECHNOLOGIE		OPTION 2: FORMULAIRES POUR LECTEURS OPTIQUES DE MARQUES		OPTION 3: INSCRIPTION NUMÉRIQUE	
1 boîte	10 \$	1 boîte	10 \$	1 boîte	1 100 \$
1 appareil photo Polaroid M 484	300 \$	3 000 formulaires d'inscription	390 \$	1 appareil photo Polaroid M 484	170 \$
68 jeux de piles AA	95 \$	3 000 films de protection	260 \$	68 jeux de piles AA	10 \$
150 packs de films	1 050 \$	1 appareil photo Polaroid M484	300 \$	150 packs de films	25 \$
1 découpeuse	40 \$	68 jeux de piles AA	95 \$	1 découpeuse	500 \$
1 arrière-plan	12 \$	1 découpeuse	40 \$	1 arrière-plan	500 \$
1 trépied	25 \$	1 arrière-plan	12 \$	1 trépied	450 \$
5 bâtons de colle	3,50 \$	1 trépied	25 \$	5 bâtons de colle	65 \$
1 paire de ciseaux	1,50 \$	3 000 attache-photo (colle)	30 \$	1 paire de ciseaux	425 \$
6 carnets de cartes à talons	300 \$	150 packs de films Polaroid	1 050 \$	6 carnets de cartes à talons	160 \$
3 000 films de protection	260 \$			3 000 films de protection	
6 tampons encreurs pour empreintes digitales	20 \$			6 tampons encreurs pour empreintes digitales	
50 pellicules rétractables	3 \$			50 pellicules rétractables	
Prix total par kit	2 120 \$	Prix total par kit	2 212 \$	Prix total par kit	3 405 \$
PRIX PAR ÉLECTEUR	0,71–0,85 \$	PRIX PAR ÉLECTEUR	0,74–0,88 \$	PRIX PAR ÉLECTEUR	1,14–1,36 \$

L'option 1 produit une carte d'électeur avec photo mais n'inclut pas la photo dans la liste électorale. Tous les formulaires doivent être saisis manuellement dans le système de base de données avec un risque d'erreurs évident. C'est une solution à basse technologie simple, éprouvée, qui réduit au minimum le risque de pannes du matériel.

L'option 2 utilise la technologie de la lecture optique de marques. Les formulaires sont remplis au centre d'inscription, la carte d'électeur y est produite avec photo (grâce à des appareils Polaroid) et les formulaires sont ensuite scannés sur le site central pour créer le registre électoral. La solution peut inclure les photos dans le registre central, et donc dans les listes électorales imprimées également, ainsi que les empreintes digitales si besoin. Il y a bien sûr des risques d'erreurs lors du remplissage des formulaires et dans la phase de numérisation. Les avantages sont qu'on peut créer un registre central et continu des électeurs sans trop de travail et qu'une fois les formulaires scannés, le registre peut être validé après détection et suppression des éventuels doublons (si les empreintes électorales y sont incluses). Le centre de données devra être équipé de scanners, de serveurs, de stations de travail et des logiciels nécessaires.

L'option 3 est un kit d'inscription entièrement numérique qui capture électroniquement les données directement au centre d'inscription et produit une carte d'électeur avec photo. Les données sont ensuite consolidées au niveau central pour constituer le registre électoral. Les avantages sont évidemment que les données sont stockées numériquement dès l'inscription et qu'elles peuvent être vérifiées à la saisie. Les risques sont les pannes du matériel et l'absence de toute trace papier à laquelle on puisse ensuite se référer. Si on veut enregistrer des données biométriques (empreintes digitales), il faut un lecteur d'empreintes digitales ainsi qu'un test de validation pour détecter les inscriptions en double. Un lecteur d'empreintes digitales coûte environ 450 USD pièce. Il faut aussi un centre de données équipé de serveurs et de stations de travail pour stocker et compiler le registre.

COÛTS INDICATIFS - TABLEAU PRÉPARÉ PAR LE BSAI			
MATÉRIEL ÉLECTORAL NÉCESSAIRE POUR LE JOUR DES ÉLECTIONS			
PRODUIT	OPTION 1	OPTION 2	OPTION 3
Urnes	En plastique transparent solide. Le couvercle est fermé par des sceaux de sécurité. Peut contenir au minimum 500 bulletins de vote de format A4 (Tanzanie, Afghanistan et Timor-Oriental) Prix: 22 \$	En plastique ondulé avec des « fenêtres » sur chacun des quatre côtés. L'urne est repliable pour en faciliter le transport et la distribution (RDC) Prix: 8 \$	Urne en carton ondulé, repliable et jetable Prix: 5 \$
Encre indélébile	Flacon, solution au nitrate d'argent 25%, 60ml Prix: 12 \$	Flacon, solution au nitrate d'argent 5%, 100ml Prix: 10 \$	Marqueurs, solution au nitrate d'argent 25% Prix: 2,50 \$
Isoloir/écran	Isoloir autoporteur avec étagère, en carton ondulé solide, hauteur monté: 150cm, repliable pour expédition et stockage Prix: 8,50 \$	Écran de table, en carton ondulé solide, taille monté: 68x30x71cm Prix: 3 \$	
Kit pour le jour du scrutin	Emballé dans un plastique solide hermétique pour en faciliter la distribution, contient: 1 jeu de poteaux à sangle 5 papiers mousseline 2 blocs-notes 1 taille-crayon 1 pelote de ficelle 6 crayons HB 1 gomme 12 stylos standard 1 règle 1 paire de ciseaux 5 enveloppes plastiques inviolables 4 tampons encreurs pour empreintes digitales 1 calculatrice 1 lanterne 2 sacs en plastique noir Prix: 45 \$		

6.5 Achat de matériel et de services électoraux

Les principes de responsabilité et de transparence seront activement promus non seulement pour leur impact en termes d'acceptation du processus et pour l'utilisation efficace des ressources, mais aussi pour promouvoir une culture de bonne gouvernance. Le matériel et sa distribution constituent l'un des plus gros postes du budget électoral, en dehors de la rémunération des employés²⁶. Le budget consacré au matériel électoral doit être estimé bien à l'avance, car tout retard ou article manquant dans l'achat ou la distribution du matériel peut avoir de graves conséquences sur le respect du calendrier électoral, avec éventuellement des risques concernant la stabilité du pays. Selon l'instrument financier utilisé et le montant prévu, différentes procédures de passation des marchés doivent être appliquées pour l'achat de matériel et de fournitures. Il est donc extrêmement important de prendre en considération, dès le début, la complexité et surtout la durée de la procédure à utiliser pour ces achats dans le cadre d'un programme d'assistance électorale. La procédure de passation des marchés a un impact important sur le calendrier global. Pourtant, les besoins d'achat sont généralement les derniers à être envisagés et sont même parfois ignorés dans la préparation du calendrier électoral. La mise en place d'une stratégie d'achat et la consultation d'experts des marchés publics et des opérations dans le processus de planification électorale sont cruciales pour garantir le succès de tout projet d'assistance électorale²⁷. Une stratégie d'achat doit comprendre quatre objectifs principaux:

- a) la livraison de tous les biens et services à temps pour l'inscription des électeurs ou l'événement électoral sans retard ni article manquant;
- b) la confiance de toutes les parties prenantes dans l'efficacité du matériel acheté;
- c) l'indication du rapport coûts-avantages ou de la rentabilité par un processus concurrentiel et transparent;
- d) la durabilité, sans créer d'attentes qui ne pourront être satisfaites aux élections suivantes.

Lorsque le projet d'assistance implique l'achat d'articles particulièrement sophistiqués et chers, susceptibles par conséquent de susciter un grand intérêt chez les vendeurs et d'encourager la corruption, des mécanismes spécifiques peuvent être utilisés pour faire baisser la tension et augmenter la transparence du processus de sélection par appel d'offres public, comme les essais pilotes ou les tests de validation. Les délégations de la Commission européenne confrontées à ces situations de financements lourds pour certains produits ou technologies doivent demander à leurs interlocuteurs dans le pays de mettre en place ce type de procédures avant l'adjudication de gros contrats.

26 Voir le guide des achats pour les élections du PNUD/BSAI (en préparation), www.iapso.org

27 On distingue habituellement neuf étapes dans le processus de passation des marchés PNUD/BSAI qui correspondent à une chronologie idéale: 1. identification des besoins; 2. planification; 3. spécifications; 4. sourcing; 5. sollicitation; 6. évaluation des soumissions; 7. négociation; 8. adjudication; 9. gestion.



L'expérience de la République démocratique du Congo nous fournit un bon exemple des avantages qu'offrent ces mécanismes. La Commission européenne est de loin le plus gros contributeur du fonds d'affectation spéciale du PNUD qui a été créé pour financer l'inscription des électeurs et la série de cinq événements électoraux prévue par l'accord de Pretoria. La loi sur l'inscription des électeurs, adoptée en avril 2004, demandait un processus d'inscription numérique permettant l'émission des cartes d'électeur sur le lieu même de l'inscription. Pour respecter le calendrier fixé, le PNUD a dû répondre à une demande d'achat urgent de 10 000 kits d'inscription numérique, pour un montant de 44,7 Mio USD. Le processus d'adjudication a été géré par le Bureau des services d'achats interorganisations et un test de validation a été mis en place pour les trois dernières entreprises sélectionnées. Cet essai a consisté en une semaine de simulation de l'inscription, au cours de laquelle les entreprises devaient démontrer la pertinence des kits d'inscription qu'elles proposaient.

L'exercice effectué en République démocratique du Congo a été crucial pour déterminer si les kits produits par les entreprises pouvaient répondre aux spécifications et être mis en œuvre dans le contexte congolais. Le test a fourni des indications techniques indispensables qui ont permis de finaliser un plan opérationnel réaliste, mais s'est également révélé un formidable événement d'éducation civique pour un pays qui n'avait pas jusque-là été habitué à des élections démocratiques. La totale transparence de l'exercice a aussi été très importante pour faire baisser la tension dans le processus de sélection et la pression politique croissante qui accompagnait l'approche des délais fixés.

167

6.6 Sur le financement de l'achat de matériel électoral

Une connaissance spécifique des moyens d'accéder à des services d'approvisionnement rapides et transparents peut améliorer considérablement l'efficacité, la qualité et la transparence d'un processus électoral tout en réduisant les coûts et les délais de livraison. L'achat de biens et de services pour des élections comprend quatre catégories principales correspondant à quatre phases distinctes du processus, que l'on doit avoir à l'esprit lors de la planification des achats:

- l'administration des élections (matériel et logiciels, véhicules, communication, services d'impression);
- l'inscription des électeurs (matériel et logiciels, impression et distribution des formulaires d'inscription et des cartes d'électeurs, scanners, appareils photo numériques);
- activités du jour de l'élection (impression et distribution des bulletins de vote, urnes, écrans, encre indélébile ou invisible, articles inviolables, formulaires et papeterie);
- tabulation des résultats (logiciel de tabulation, équipement du centre de résultats et des médias, matériel de communication).

Les deux domaines qui doivent retenir l'attention lorsqu'on identifie et formule des programmes ou projets d'assistance électorale sont l'inscription des électeurs et le matériel pour le jour des élections.

A) INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

L'inscription des électeurs est par définition l'activité préélectorale la plus coûteuse et qui demande le plus de temps. En outre, dans la plupart des pays partenaires de la Commission européenne, les systèmes d'inscription des électeurs sont loin d'être durables et nécessitent des mises à jour avant chaque élection. Les inscriptions se font généralement sur des durées comprises entre deux semaines et plusieurs mois, dans des centres d'inscription répartis dans tout le pays afin d'assurer la meilleure couverture possible du territoire. Pour améliorer la durabilité et l'appropriation locale, la tendance actuelle est d'aider les pays partenaires à passer d'inscriptions « ad hoc » liées aux processus électoraux à des bases de données centralisées, mises à jour en continu, examinables et éventuellement en lien avec le registre d'état civil afin de pouvoir générer des listes électorales très rapidement lorsqu'on en a besoin.

168



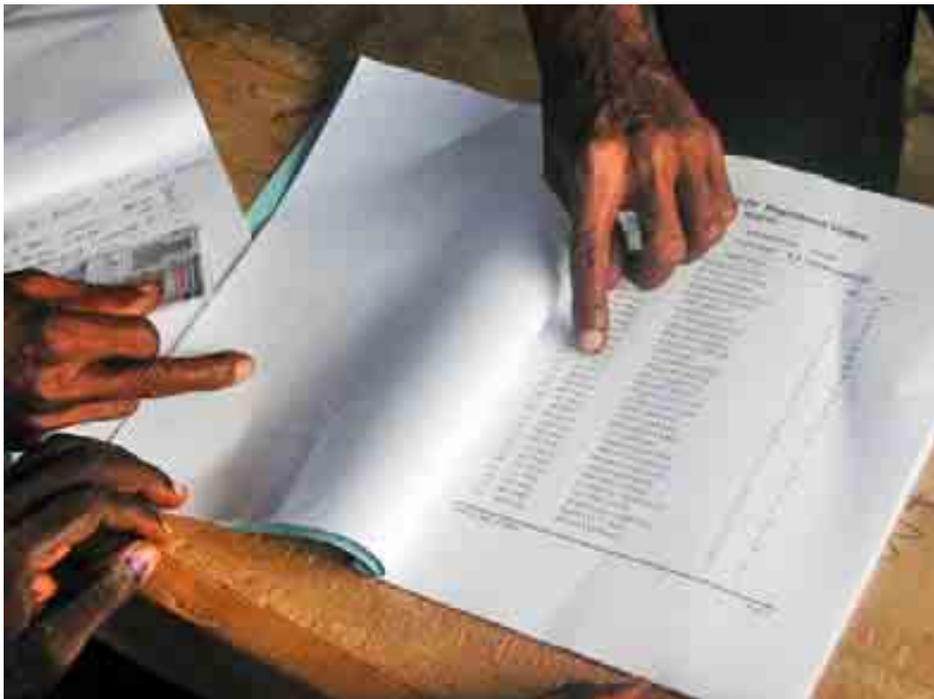
La transition d'inscriptions « ad hoc » à un système d'inscription permanent est souvent l'un des processus problématiques dans le développement démocratique de beaucoup de démocraties émergentes et la Commission est de plus en plus sollicitée pour fournir de l'assistance dans ce domaine. C'est en tout cas une activité qui a des conséquences importantes sur la planification et l'établissement du budget puisqu'elle détermine tous les autres délais. L'inscription implique également une logistique importante puisqu'elle nécessite la production, le stockage, la distribution et la récupération de matériel encombrant.

Le matériel sensible à acheter dépend du type de système d'inscription, totalement manuel ou électronique (à basse ou moyenne technologie) ou, au contraire, totalement numérisé, et des éléments pris en compte (quantité de données personnelles, photographies et empreintes digitales).

Pour les inscriptions manuelles, le matériel sensible consiste essentiellement en des livres d'inscription imprimés avec numéro de série et reçu à détacher. Lorsque les photographies sont prises sur place, les autres matériels nécessaires sont des appareils photo instantanés avec piles, des films, des cartes et des films de protection, des pelliculeuses et un programme de base de données.

Dans le cas d'une inscription à moyenne technologie, le matériel sensible comprend un lecteur optique de marques ou de la reconnaissance optique de caractères (ROC), les logiciels correspondants et des génératrices de réserve.

Lorsqu'on utilise des applications à haute technologie, comme c'est le cas pour l'inscription numérique, le matériel sensible inclura des ordinateurs portables, des imprimantes, des appareils photo numériques, des scanners, des logiciels, des batteries externes et des générateurs. Quel que soit le système, il faudra en outre prévoir le transport du matériel (sensible ou non).



B) MATÉRIEL DU JOUR DES ÉLECTIONS

Parmi les différents types de matériel à acheter pour le jour des élections, les fournisseurs d'assistance doivent faire attention en particulier aux bulletins de vote, aux urnes et à l'encre. Les autres matériels sensibles essentiels, comme les écrans, les formulaires de résultats, les sacs et sceaux inviolables, quoique importants, sont plus faciles à acheter et sont remplaçables.

Les bulletins de vote sont l'élément le plus symbolique et identifiable du processus électoral. Leur coût est élevé, même pour la forme d'élections la plus simple et ils sont extrêmement sensibles d'un point de vue politique. Cela peut mettre une grosse pression sur l'organe d'administration des élections pour l'organisation et la gestion d'appels d'offres transparents. La Commission européenne a rarement acheté des bulletins et toujours dans les cas d'élections post-conflit. Un changement de système électoral implique souvent des modifications de la taille et du type de bulletins de vote et peut avoir des répercussions financières sous-estimées et très importantes sur le budget.



Le plus important pour l'approvisionnement est la préparation des spécifications bien avant l'appel d'offres. Elles doivent en effet exposer clairement les éléments sensibles, qui comporteront alors des caractéristiques de sécurité (filigrane, languettes et souches perforées avec numéro de série, codes-barres), les spécifications juridiques (noms et photos des candidats, couleurs des partis), ainsi qu'un certain nombre de dispositions pour leur transport, leur stockage en sécurité, leur distribution et leur récupération. Le format et les caractéristiques des bulletins peuvent varier considérablement d'un niveau d'élection à un autre, voire d'une élection à une autre, avec des conséquences sur la taille et le format d'autres matériels, tels que les urnes et les sacs inviolables, mais aussi sur la façon d'empiler les bulletins.

Les urnes peuvent être en carton, en plastique, en métal ou en fibre de verre transparente. On a généralement une urne par bureau de poste pour chaque niveau d'élection. Elles incluent souvent un couvercle muni d'une fente pour y insérer les bulletins de vote et différentes formes de verrous ou de trous sur le côté du couvercle destinés à recevoir des sceaux numérotés. Elles peuvent être permanentes, pliantes ou jetables.

170



Les urnes ne doivent pas être trop lourdes pour ne pas augmenter les frais de transport et doivent avoir une capacité suffisante pour le nombre maximal de bulletins par bureau de vote, à moins de prévoir une deuxième urne pour le même bureau. La taille de l'urne est extrêmement importante, car elle détermine la capacité de stockage des avions et des entrepôts. Les urnes doivent pouvoir servir pour plusieurs événements électoraux, mais d'autres critères (sécurité ou contraintes logistiques) peuvent imposer l'achat d'urnes qui s'assemblent et se démontent très facilement.

Dans d'autres contextes, d'autres critères (conditions géographiques et météorologiques) prévaudront et on préférera alors des urnes étanches ou métalliques. Celles-ci doivent être achetées

à l'avance ne sont pas facilement remplaçables. Le marquage à l'encre du doigt des électeurs une fois qu'ils ont voté est de plus en plus considéré comme une mesure essentielle pour empêcher les votes multiples, surtout dans les contextes où les chiffres d'inscription ne sont pas jugés fiables et dans les situations postconflituelles où on peut autoriser l'inscription le jour même. L'encre doit être en quantité suffisante pour marquer tous les électeurs potentiels et contenir un certain pourcentage de nitrate d'argent pour rester sur le doigt des électeurs jusqu'à la fin du scrutin. Il existe deux types d'encres: les encres indélébiles et les encres invisibles. Les premières tiennent habituellement quelques jours après l'élection et sont facilement visibles si l'électeur tente de revoter. Les secondes servent en général dans les élections post-conflit où l'intimidation peut être répandue et les électeurs ont peur de représailles pour avoir voté. Un émetteur à rayonnement ultraviolet permet alors au personnel électoral de vérifier la présence d'encre sur le doigt d'un électeur qui aurait déjà voté.



En Afghanistan en 2004, les kits fournis aux bureaux de vote contenaient de l'encre indélébile sous forme de marqueurs et un marqueur ordinaire, soluble à l'eau, pour les usages courants. Dans certains cas, le personnel a confondu les deux marqueurs et certains électeurs ont pu faire disparaître l'encre. L'erreur a été jugée très limitée et, en tout cas, insuffisante pour altérer sérieusement les résultats. La perplexité qu'a causée l'événement chez les parties prenantes et son potentiel déstabilisateur ont sûrement été bien supérieurs à la fraude réellement possible.

171

6.7 Assistance à l'approvisionnement électoral

L'identification d'une assistance portant spécifiquement sur des problèmes d'approvisionnement n'est pas une tâche aisée. La direction d'appui à la qualité des opérations d'EuropeAid peut orienter immédiatement la stratégie de soutien des délégations intéressées, mais c'est un domaine où l'on peut envisager de consulter des experts électoraux externes.

Lorsque la Commission européenne envisage un partenariat avec le PNUD, son Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI) est une source importante de conseils sur les achats et la délégation de la Commission peut demander ses services aux bureaux nationaux du PNUD lors de la négociation de contrats de contribution pour des projets d'assistance électorale. Avec plus de vingt ans d'expérience du soutien des acteurs du développement, ce bureau du PNUD a pu développer une expertise des achats électoraux, l'un des grands points faibles de l'assistance électorale.

L'avantage du BSAI est qu'il fournit une expertise interne pour faire la meilleure évaluation de matériels de qualité dans le temps et les contraintes budgétaires imparties. L'agence fait également de la formation pour les bureaux nationaux du PNUD, ce qui permet ensuite de renforcer

les capacités pour l'approvisionnement au niveau local, et offre des services de conseil pour plus de professionnalisme dans tous les aspects de l'approvisionnement local et international.

L'assistance fournie inclut du conseil et de la formation, ainsi que des solutions d'agence d'acquisition et d'approvisionnement électronique pour tout le cycle électoral, de l'établissement du budget et de la planification des achats à l'acquisition de tout le matériel électoral. Le BSAI offre en outre un autre service: la gestion de passations des marchés accélérées et économiques pour les fournitures électorales, basée sur des accords à long terme avec des vendeurs sélectionnés par des appels à la concurrence internationale. Ce concept permet d'obtenir les délais les plus courts possibles sans compromettre les principes de transparence et de responsabilité essentiels à tout processus électoral.

En outre, le BSAI peut fournir des services de conseil aux organes d'administration des élections via les bureaux nationaux du PNUD pour garantir la transparence et le rapport coût-efficacité. Ces services incluent l'évaluation des besoins, la planification des achats, l'établissement du budget, l'évaluation et la présélection de fournisseurs et de prestataires de services locaux, ainsi que la mise en place d'accords à long terme.

172

6.8 Fournisseurs de matériel électoral

Il existe des sites web spécialisés qui donnent des informations détaillées, mais pas exhaustives, sur un certain nombre de fournisseurs et de vendeurs de matériel électoral. Le projet ACE (http://aceproject.org/ero-en/material-electoral?set_language=fr) inclut un lien qui fournit des informations sur des produits et des vendeurs, tandis que l'IFES a mis en place un site consacré au sujet (www.ifesbuyersguide.org). Ce dernier fournit une liste assez complète des vendeurs de matériel électoral, mais ne communique aucune évaluation objective de la qualité des produits ni des performances des entreprises.



Aucun de ces deux sites ne constitue une source exhaustive, surtout en ce qui concerne les fournisseurs de nouvelles technologies pour l'inscription des électeurs et le vote électronique. Le site du BSAI (www.iapso.org) comprend également une page (WebBuy) où les institutions et les organisations peuvent s'inscrire pour obtenir des informations à jour sur un grand nombre d'articles électoraux et sur les variations de prix en fonction des spécifications.

6.9 Formation à l'assistance électorale efficace

Il est indéniable que la connaissance des élections doit être renforcée dans la plupart des pays partenaires, de même que chez les employés de la Commission européenne. Presque toutes les interventions demandées contiennent des propositions d'introduction de nouvelles technologies, telles que la création de bases de données permanentes des électeurs et leur intégration au registre d'état civil, des systèmes électroniques pour la totalisation des résultats et des machines à voter électroniques, mais aussi le développement des capacités institutionnelles de l'organe d'administration des élections et des OSC.



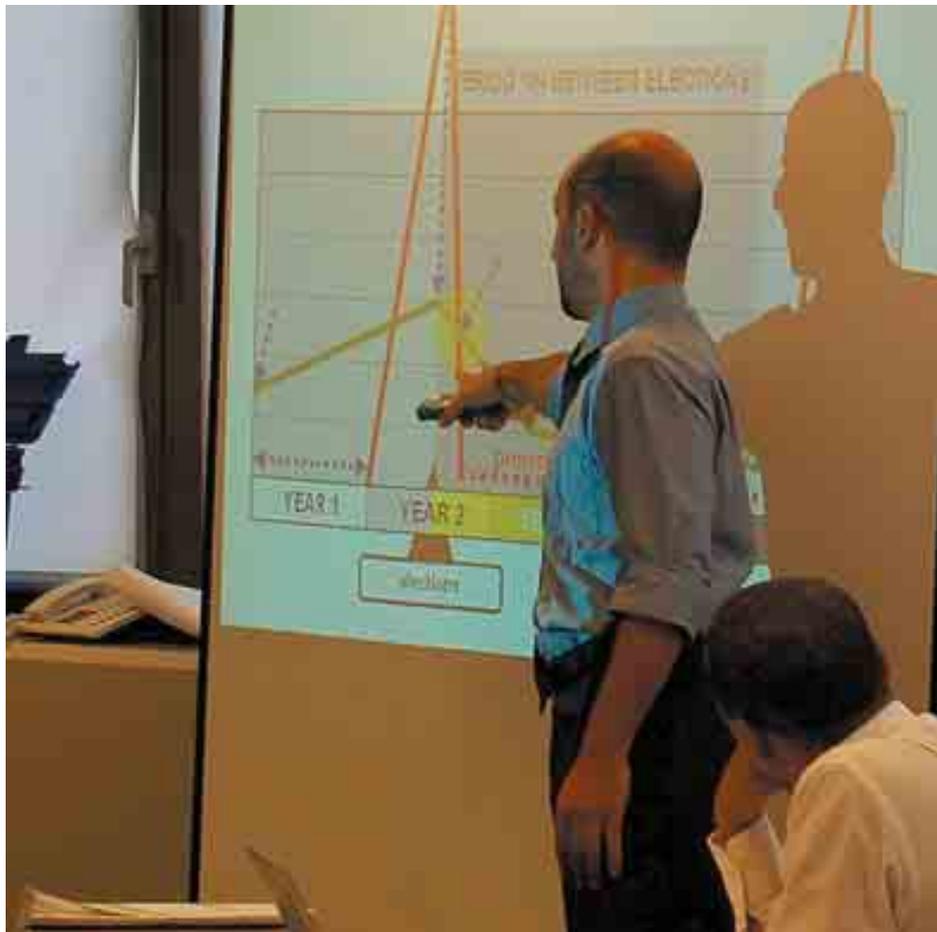
173

En d'autres termes, il est essentiel de permettre au personnel de la Commission européenne une meilleure compréhension des défis et du potentiel de l'assistance électorale. Les publics cibles de futures formations seront en particulier les employés de la Commission dont le travail habituel requiert des connaissances de spécialiste sur certains points de l'administration des élections ou dont le travail est lié à l'assistance électorale, comme les conseillers des délégations, le personnel des bureaux nationaux et les géocoordinateurs AIDCO.

Des cours ciblés pour les agents de la Commission ont donc été préparés sur l'« assistance électorale efficace » en collaboration avec le PNUD et IDEA, afin de couvrir toute la gamme des activités qu'ils gèrent.

Les séances de formation portent sur le présent guide, avec l'aide d'un manuel de l'animateur et d'un manuel des participants. La formation comprend à la fois des cours magistraux et du travail de groupe en vue de laisser la plus grande place à l'interaction et au partage des expériences professionnelles. Les cours mettent aussi l'accent sur les aspects opérationnels et budgétaires. Ils comprennent une introduction aux notions de base de l'assistance électorale et aux différences par rapport à l'observation, un aperçu des différentes étapes du cycle électoral et un examen des points d'entrée de l'assistance par l'analyse d'études de cas. Les principes, les méthodes et les outils de l'assistance électorale sont exposés en lien avec les objectifs de renforcement des capacités et de développement de la gouvernance. Les deux premiers cours « EC-UNDP Joint Training on Effective Electoral Assistance » ont été dispensés à Bruxelles et à Dar-es-Salaam au deuxième semestre 2006.

174 À l'avenir, ce type de séances de formation pourrait être organisé pour les organes d'administration des élections, les consultants électoraux et les agences de mise en œuvre afin d'illustrer les meilleures pratiques et la nouvelle approche opérationnelle de la Commission européenne, qui vise à améliorer l'application de la GCP à l'assistance électorale. Les séances pourraient ressembler à celles mises en œuvre pour améliorer la qualité des performances des MOEUE par le projet IEDDH de « Réseau d'Européens pour le soutien des élections et de la démocratie » (NEEDS, « Network of Europeans for Electoral and Democracy Support »). Ce projet réunit quelques-unes des principales organisations et personnalités européennes impliquées dans le domaine de l'observation électorale, dans le but d'augmenter la capacité de l'UE et des organisations de la société civile à mener à bien des missions d'observation électorale crédibles et efficaces.





Études de cas

Cisjordanie et bande de Gaza	179
Indonésie	185
Madagascar	193
Mozambique	201

Études de cas

Cisjordanie et bande de Gaza, Indonésie, Madagascar, Mozambique

Les études de cas présentées ci-après ont été rédigées à partir des constats de missions spécifiques envoyées dans les quatre pays partenaires. Ces pays ont été sélectionnés car la Commission européenne a choisi de mettre en œuvre son projet de façon différente dans chacun d'eux: en utilisant les procédures contractuelles et financières de la Commission¹ pour cibler un événement électoral particulier; par un fonds commun géré par le PNUD; en adoptant les procédures contractuelles et financières de la Commission au sein d'un programme de démocratisation; et en apportant des fonds pour augmenter le budget de l'État.

Les missions ont été précédées par une étude de bureau complète sur tous les documents officiels internes de la Commission européenne¹ et sur les autres fournisseurs d'assistance électorale sur le terrain. Les personnes rencontrées étaient des agents des délégations de la Commission, des chefs de projets, des agents des organes d'administration des élections, d'autres donateurs et fournisseurs d'assistance électorale, des représentants de la société civile et d'autres experts de l'observation électorale et de l'administration des élections présents dans le pays.

Chaque personne rencontrée recevait une description détaillée du travail de la mission pour essayer d'optimiser la collecte d'informations. On leur présentait ainsi les TdR, la justification du travail pour le guide méthodologique, les objectifs et les attentes, les sujets à traiter, la chronologie et les éléments livrables. Les missions de terrain ont utilisé les indications du *Guide to the Evaluation Procedures and Structures currently operational in the Commission's External Cooperation Programmes*² comme outil d'aide méthodologique, même si l'objectif n'était pas de procéder à des évaluations standard.

Avant le départ pour les visites de terrain, des réunions préparatoires avaient lieu pour discuter des projets d'assistance électorale avec les bureaux nationaux compétents des directions DEV et RELEX et avec les géocoordonateurs d'EuropeAid au niveau du quartier général. À la fin de la mission, les rapports étaient remis à tous les services compétents de la Commission pour qu'ils fassent des observations et que les rapports des missions puissent être intégrés aux études de cas.

L'UE a toujours été en première ligne du processus de paix au Moyen-Orient en tant qu'interlocuteur privilégié des institutions palestiniennes. Ce rôle particulier a investi la Commission européenne de la responsabilité de soutenir la création et le développement d'institutions électorales durables. Au-delà du soutien à des événements électoraux spécifiques, l'assistance fournie par la Commission représente un exemple important et complet de création d'institution dans un contexte de transition.

Ce qui rend ce cas particulièrement intéressant, c'est le type de soutien technique et financier apporté, puisqu'il l'a été à l'aide des procédures contractuelles et financières de la Commission via un prestataire de services et non un autre fournisseur d'assistance dans le cadre d'un financement groupé.

-
- 1 Documents de stratégie pays, programmes indicatifs nationaux, fiches d'identité du projet, propositions financières, évaluations, rapports des observateurs.
 - 2 Les critères indiqués dans ce guide sont: a) pertinence par rapport aux objectifs et aux besoins propres au pays; b) capacité à fournir les apports de façon rapide et économique; c) efficacité par rapport aux résultats prévus; d) impact sur les objectifs généraux; e) viabilité dans le temps.

Cisjordanie et bande de Gaza

Renforcer l'administration électorale



Le bénéficiaire de ce soutien était l'organe d'administration des élections chargé d'organiser les élections présidentielles de janvier 2005 et les élections législatives de janvier 2006. Cet organe comprenait la Commission électorale centrale (CEC) et son bras opérationnel, le Bureau électoral national, aussi bien pour les présidentielles que pour les législatives.

En outre, un soutien a été apporté aux organisations de la société civile (OSC) pour des activités de sensibilisation civique et de diffusion d'informations aux électeurs. Ces organisations ciblaient notamment des groupes minoritaires et formaient des professionnels du droit et de la justice aux mécanismes de résolution des différends électoraux³.

A) CONTEXTE

L'UE a un rôle stratégique particulièrement important dans le contexte palestinien: c'est l'un des membres du « Quartet », le mécanisme mis en place pour superviser l'application du processus de paix, avec les États-Unis, la Russie et les Nations unies. L'une des réalisations les plus significatives du Quartet est la création du groupe de soutien à la réforme électorale, coprésidé par le Bureau d'assistance technique de la Commission européenne (ECTAO). Cet organisme est chargé de superviser le processus de réforme électorale et la coordination des activités des donateurs internationaux pour la tenue d'élections.

L'ECTAO a joué un rôle-clé dans la création de la Commission électorale centrale (CEC) et dans le développement de ses capacités en tant qu'institution indépendante et responsable, à la fois financièrement et techniquement. L'ECTAO a agi sans intermédiaire, avec l'assistance d'experts électoraux extrêmement professionnels embauchés à cette fin. Le programme d'assistance de la Commission a été formulé au départ à un stade où les élections législatives étaient prévues pour 2003, dans le contexte de la « feuille de route » pour la paix, adoptée fin 2002 sous les auspices du Quartet.

L'événement qui a déclenché la formulation du projet électoral a été la création, en octobre 2002, de la CEC comme organisme indépendant et impartial⁴. L'arrêt d'une date pour la tenue des deuxièmes élections législatives à l'Assemblée palestinienne a été retardé plusieurs fois, et le projet a été progressivement ajusté pendant sa mise en œuvre pour garantir la création d'une institution crédible et responsable et préparer des stratégies, des plans opérationnels et des budgets viables pour l'inscription des électeurs et les activités avant et pendant le scrutin.

3 300 000 EUR via un projet ciblé financé par l'IEDDH et géré par le PNUD.

4 La CEC a été créée par décret présidentiel en remplacement du Haut comité électoral, dominé par le mouvement au pouvoir, le Fatah.

L'ajustement du projet d'assistance de la Commission européenne « en cours de route », selon l'évolution de la situation politique, pour passer du soutien d'un événement électoral spécifique au renforcement des institutions et des capacités, a été déterminant dans la réussite de tout le plan international d'assistance électorale.

La préparation d'un plan à long terme si détaillé et flexible par l'ECTAO n'a été possible que grâce aux experts électoraux embauchés par une entreprise spécialisée et sélectionnés parmi les prestataires de services dont la candidature avait été retenue pour la mise en œuvre de MOEUE⁵. La société a été engagée pour accompagner les premiers pas de la CEC en tant qu'institution indépendante et assister l'ECTAO dans la formulation du plan d'assistance.

Elle a fait appel à des experts électoraux professionnels qui ont fourni des conseils sur toutes les questions techniques liées aux élections (en particulier la production et la mise en œuvre d'un plan d'inscription des électeurs et d'élections, avec le budget correspondant), développé des stratégies d'information publique pour la CEC et pour l'implication de la société civile dans les activités électorales (y compris l'observation nationale, l'éducation des électeurs, les partis politiques et les médias), effectué des tâches administratives et du secrétariat pour le groupe de soutien à la réforme électorale et rédigé les accords de financement entre la Commission européenne, le ministère des finances et la CEC pour la suite de l'assistance technique et financière.

180

B) SOUTIEN DIRECT À DE NOUVELLES INSTITUTIONS

Une fois que la CEC a pris sa place, vers la fin 2003, l'ECTAO a lancé le nouveau plan d'assistance, qui incluait un accord de financement d'une valeur de 10 Mio EUR et un appel de propositions pour un projet d'assistance technique directe à la CEC de 1,6 Mio EUR. Le soutien financier était aussi prévu pour l'achat et la mise en place de tous les éléments⁶ nécessaires à l'organisation d'un processus d'inscription des électeurs transparent et à la tenue d'élections conformément aux lois applicables et aux normes internationales admises.

En outre, suite à une demande explicite de la CEC au groupe de soutien de la réforme électorale⁷, le projet d'assistance technique a placé des experts électoraux européens directement dans les rangs de la CEC et du Bureau électoral national pour fournir une assistance de première main sur des

5 La dotation globale pour la Cisjordanie et la bande de Gaza en 2002 a été de 5,45 Mio EUR, dotation globale spéciale uniquement pour l'Autorité palestinienne.

6 Salaire du personnel d'administration des élections et des agents électoraux, matériel d'inscription des électeurs et tous les coûts opérationnels associés, équipements, matériel de scrutin, activités de sensibilisation du public, formation, transports, audits et évaluations.

7 La Commission européenne et la CEC ont ensuite convenu d'engager des experts uniquement pour les opérations électorales, l'approvisionnement, la logistique, la coordination et l'administration, en renonçant à y avoir recours pour les opérations de terrain et l'administration des élections. D'autre part, un conseiller électoral en chef de la Commission a été envoyé à la CEC pour coordonner tous les experts de la Commission et conseiller la CEC et le Bureau électoral national sur les politiques.

aspects-clés de l'administration des élections et des opérations électorales. Les deux projets ont été financés par l'allocation d'un budget d'assistance au pays par le MEDA pour le processus de paix⁸.

Ce programme global d'assistance a constitué un test « grandeur nature » pour de nouveaux mécanismes permettant de fournir une assistance directe à une entité sui generis comme l'Autorité palestinienne (AP) tout en obtenant toutes les garanties requises par les procédures administratives de la Commission. L'accord de financement de 10 Mio EUR signé par la Commission européenne avec le ministre des finances de l'AP en décembre 2003 demandait l'ouverture par le ministre d'un sous-compte associé au compte de trésorerie unique, qui pouvait être crédité de la bourse par des versements échelonnés.

La CEC a ouvert un compte spécifique au projet afin de gérer les fonds qui lui étaient alloués par le ministre des finances conformément au budget approuvé dans l'accord de financement et pleinement intégré au budget national de l'AP pour l'année 2004. Le ministre des finances virait régulièrement les fonds, après approbation de l'ECTAO et vérification des prévisions de trésorerie de la CEC, du sous-compte de trésorerie unique au compte de la CEC pour le projet. Les versements étaient fonction des besoins opérationnels de la CEC et du Bureau électoral national et de la consommation des ressources, ainsi que des progrès de l'AP, mesurés grâce à un mécanisme de déclenchement convenu entre les donateurs⁹. Par ailleurs, un contrat avait été accordé à une société d'audit pour effectuer un audit ex post des dépenses de 2004, ainsi qu'un contrôle financier ex ante du projet; dans ce cadre, chaque demande de virement de la CEC devait d'abord être vérifiée par cette société, qui adressait ensuite un rapport et une lettre de confort à l'ECTAO, lequel pouvait alors approuver les virements.

Cette pratique a été reconnue utile par toutes les parties concernées, mais a été introduite dans le projet pendant la préparation des élections (alors que les élections présidentielles étaient déjà déclenchées). Cela était pourtant nécessaire car il manquait un vérificateur/spécialiste financier à l'équipe d'experts et personne ne pouvait au départ assister la CEC pour la mise en place de procédures de passation des marchés conformes aux exigences de la Commission européenne.

L'assistance financière a commencé début 2004 et le placement d'experts électoraux de la Commission dans les locaux de la CEC et du Bureau électoral national a commencé peu après, en mars 2004. Pendant les premières étapes de la mise en œuvre du projet, en attendant une décision de l'AP concernant la date des élections législatives, le calendrier de déblocage des fonds a été ajusté pour faciliter la consolidation de l'institution en lui permettant d'effectuer l'inscription des électeurs dans de bonnes conditions.

8 Décision de la Commission européenne 19-08-035. Les contrats d'AT ont été financés par l'instrument d'appui aux réformes.

9 L'ECTAO avait donné son accord sur ce mécanisme au sein du groupe de soutien à la réforme électorale et il avait été élaboré avec l'aide significative de la précédente équipe d'experts électoraux qui lui était attachée.

C) NOUVEAU REVIREMENT POLITIQUE: LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES AVANT LES LÉGISLATIVES

La mort du président de l'AP fin 2004 a donné naissance à un scénario imprévu qui a conduit l'AP à convoquer des élections éclair en janvier 2005. Cet événement a entraîné un nouveau changement dans l'assistance de la Commission européenne qui devait maintenant fournir un soutien aux élections présidentielles.

Ces élections, comme l'ont certifié toutes les missions d'observation présentes en Palestine à l'époque, ont contribué à faire avancer le processus de démocratisation. La CEC est sortie de ce défi inattendu dans la position d'une institution indépendante et responsable, malgré la pression politique considérable qu'elle a dû subir de la part de différents organes politiques. Le Bureau électoral national, en particulier, a techniquement géré et administré le processus de manière compétente et neutre.

Grâce surtout à l'assistance technique fournie par les experts électoraux de la Commission européenne, le Bureau électoral national a été capable de produire dans un temps très limité un budget électoral réaliste et, avec l'aide du groupe de soutien à la réforme électorale, de mobiliser les donateurs pour obtenir leur aide là où elle était le plus nécessaire.

Tout le monde reconnaît que, sans la présence des experts électoraux et le soutien financier de la Commission, il aurait été impossible de tenir ces élections présidentielles. Le soutien de la Commission à la CEC et à son Bureau électoral national, à la fois financier et technique, a permis à la CEC de mettre en place les éléments essentiels à la tenue d'élections crédibles et authentiques dans un temps extrêmement court. Cela prouve que le soutien de l'institution était le meilleur moyen de promouvoir la durabilité et la bonne gouvernance.

Quelques mois après les élections présidentielles, le nouveau président, confronté à une vive opposition politique, a convoqué la tenue d'élections législatives pour le Conseil législatif palestinien (PLC) avec une nouvelle loi électorale qui a introduit un système mixte à finalité proportionnelle. Toutes considérations politiques mises à part, les défis techniques n'ont pas manqué pour la CEC et le Bureau électoral national, avec la nécessité de réviser le registre électoral, la définition des frontières de nouvelles circonscriptions électorales et l'inscription de nouveaux partis et d'un grand nombre de candidats.

Le projet d'assistance de la Commission européenne, encore modifié et en collaboration avec d'autres fournisseurs d'assistance électorale, a assuré une couverture financière et technique adéquate pour le dernier acte d'un cycle électoral très long.

Les élections législatives de janvier 2006 ont marqué une autre étape importante dans le renforcement des institutions démocratiques des territoires palestiniens et les observateurs nationaux et internationaux ont estimé que la CEC y avait prouvé son professionnalisme et son indépendance. La CEC a administré de façon satisfaisante le processus de vote et de dépouillement, ainsi que toutes

les préparations techniques, de l'inscription des électeurs (augmentation de 21 %) à l'inscription des partis et des candidats, en passant par le tracé de nouvelles frontières électorales. La CEC a ainsi fait un nouveau pas, en refusant de céder à une pression politique sensible et en résistant à de nombreuses tentatives de délégitimer son autorité.

Il a été reconnu que les experts électoraux de la Commission européenne avaient joué un rôle clé dans la préparation du soutien financier et technique aux organes d'administration des élections, dans la constitution de la CEC, dans la préparation et la gestion de la campagne d'inscription des électeurs et dans les opérations de scrutin et de dépouillement pour les deux événements. En fournissant une assistance directe au Bureau électoral national, ces experts ont largement contribué au processus de renforcement des capacités, même si les développements politiques imprévus n'ont pas permis d'y consacrer beaucoup de temps.

La coordination entre les experts, bien qu'excellente au niveau personnel, était quelque peu limitée par le fait que ceux-ci appartenaient à trois entreprises différentes, ce qui a occasionné des pertes de temps à l'ECTAO et au Bureau électoral national. En fait, en l'absence de contrat-cadre spécifique pour les projets d'assistance électorale d'un montant supérieur à 200 000 EUR, l'expertise technique requise par la CEC a dû faire l'objet d'un appel d'offres fin 2003 par les procédures habituelles de passation des marchés de services de la Commission européenne, et même de plusieurs appels d'offres séparés pour différents lots. Les cinq lots ont alors été attribués à trois sociétés distinctes.

183

D) CONCLUSIONS

Le soutien au processus électoral palestinien est un cas de renforcement réussi des institutions presque entièrement élaboré par l'UE. Tout au long du processus, l'ECTAO a été le moteur qui a permis la création de la CEC et de son Bureau électoral national, ainsi que la tenue de deux élections authentiques et transparentes, les élections présidentielles et les législatives, même lorsque le soutien d'autres acteurs internationaux était bien moins clair et déterminé que ces derniers temps.

Le déroulement particulier, et accessoirement heureux, des événements a démontré que le soutien financier des organes d'administration des élections devait être programmé au moins deux ans avant la date d'une élection et être en place au moins 12 à 14 mois avant leur tenue pour être efficace. Même si un certain nombre de facteurs inattendus ont contribué à sa réussite, ce cas représente un modèle de l'impact significatif que l'assistance électorale aux organes d'administration des élections peut avoir sur le développement démocratique des institutions des pays partenaires.

Il montre aussi comment la décision ad hoc d'intégrer à l'ECTAO une expertise électorale spécifique pendant la phase préparatoire du programme d'assistance était absolument fondamentale pour la réussite de tout le processus. La formulation saine et flexible de la proposition de projet a été le moyen d'obtenir les résultats évoqués et de faire face aux contingences et aux changements politiques survenus pendant sa mise en œuvre. Le soutien à long terme des institutions électorales

s'est révélé un moyen plus efficace et moins coûteux de promouvoir le développement démocratique que le soutien exclusif d'un événement électoral particulier par des projets à court terme. À l'avenir, les procédures complexes de passation des marchés pourraient être évitées par la création¹⁰ d'une liste restreinte de consortiums, d'entreprises, d'institutions internationales ou d'ONG spécialisés présentant une expérience adéquate dans le domaine du soutien électoral pour la prestation de services et donc aptes à mettre à œuvre les projets d'assistance électorale de l'UE¹¹. En outre, l'utilisation régulière de la liste d'experts de l'administration électorale interne à la Commission européenne mettrait de facto les délégations et leurs interlocuteurs nationaux dans les meilleures conditions pour sélectionner l'expertise dont ils ont besoin¹².

L'opinion unanime de tous les interlocuteurs a été que l'envoi de MOEUE dans un contexte où des projets d'assistance électorale de la Commission avaient été mis en œuvre ne posait pas de problème et n'a jamais été perçu comme un risque de conflit d'intérêts par les parties prenantes. Cela confirme l'idée que les deux activités doivent plutôt être considérées comme complémentaires dans le contexte d'une assistance à long terme du cycle électoral d'un pays et que, menées de façon professionnelle et indépendante, elles contribuent de manière équivalente mais différente au développement démocratique du pays bénéficiaire. Malgré ces résultats significatifs, un certain nombre de points d'interrogation demeurent quant à la viabilité future de la CEC. Un soutien professionnel et sur mesure restera nécessaire dans de nombreux domaines, ainsi qu'un soutien politique pour défendre l'institution des attaques permanentes visant à saper son indépendance. Il reste en plus à mettre en place un mécanisme de réclamation électorale efficace et transparent.

D'un point de vue technique, les questions les plus urgentes pour l'assistance à venir concerneront l'institutionnalisation des bonnes pratiques, la réorganisation des différents services du Bureau électoral national, l'introduction de procédures d'embauche et de recrutement transparentes, le développement des compétences professionnelles générales et électorales du personnel, avec un conseil spécifique sur les techniques de budgétisation et les procédures de passation des marchés.

Tout cela doit se traduire par la poursuite du soutien financier et technique, avec des points de référence davantage orientés vers le désengagement. Dernier point, et non des moindres: les événements électoraux continueront de nécessiter un soutien spécifique, qui devra s'intégrer à la stratégie globale mentionnée ci-dessus si l'objectif reste la durabilité et la totale indépendance de l'institution.

10 Au niveau du siège et au profit des délégations appelées à mettre en œuvre des projets d'assistance électorale.

11 Une possibilité serait de créer une liste restreinte similaire à ce qui a déjà été fait pour la mise en œuvre des missions d'observation électorale de l'UE par l'IEDDH. On pourrait envisager de créer une liste restreinte valable plusieurs années pour la prestation de services destinés à la mise en œuvre à la fois des projets d'assistance électorale et des missions d'observation électorale.

12 Cela permettrait d'éviter ce qui s'est passé ici en Cisjordanie et dans la bande de Gaza où un expert électoral proposé par une société et sélectionné par l'ECTAO et le Bureau électoral national a dû être renvoyé pour cause d'incompétence.

Indonésie

Définir les domaines de soutien prioritaires par une gestion de fonds commun



En 2004, l'Indonésie a achevé une première transition historique d'une administration démocratiquement élue à une autre avec une révision complète du système électoral. Si nous l'incluons comme étude de cas à ce guide, hormis l'importance politique primordiale de la contribution de l'UE à la consolidation des institutions démocratiques du plus grand pays islamique du monde, c'est en raison de la procédure utilisée qui présente un grand intérêt. Elle a démontré la faisabilité d'un soutien de la Commission européenne ciblé à des activités d'assistance présélectionnées, même par un mécanisme de gestion de fonds commun, lorsqu'il intervient dans les phases d'identification et de formulation.

L'assistance de la Commission a consisté en un soutien technique important aux organes d'administration des élections¹³ et aux organisations de la société civile (OSC) dans des domaines délaissés par les autorités nationales. Le projet a aussi pris en compte les recommandations de la mission d'observation électorale de l'UE (MOEUE) de 1999, en adoptant une approche susceptible de devenir la pratique standard pour identifier les futurs projets d'assistance électorale.

185

A) CONTEXTE

Après les événements de 1998 qui ont conduit le président Soeharto à démissionner après 32 ans de pouvoir autoritaire, le processus de reformasi s'est terminé par les élections démocratiques de 1999, les premières depuis 1955. Cependant, ces élections n'ont pas marqué un changement significatif par rapport aux pratiques antérieures en termes d'administration des élections et se sont caractérisées par des inefficacités, ainsi que par un manque de transparence et de responsabilité. Mais entre 2000 et 2003, l'Indonésie a procédé à des modifications constitutionnelles profondes de son système politique et électoral.

Une nouvelle commission électorale indépendante a été nommée (*Komisi Pemilihan Umum*, ci-après dénommée *KPU*)¹⁴, une nouvelle chambre créée et de nouveaux systèmes électoraux mis en place pour toutes les institutions importantes.

Comme il a déjà été dit, les élections présidentielles et législatives de 2004 ont été organisées dans le contexte d'amendements constitutionnels qui ont fait date et de nouvelles lois électorales. Les amendements prévoyaient l'élection directe du président et du vice-président, la constitution

13 La Commission électorale générale (KPU) et la Commission de surveillance électorale (PANWAS).

14 Une nouvelle KPU indépendante, permanente et impartiale de 11 membres et une nouvelle structure territoriale de commissions électorales articulée aux niveaux de la circonscription, de la sous-circonscription et du village, ont remplacé l'ancienne commission de 53 membres qui incluait des représentants des partis politiques.

d'un conseil de représentants régionaux comme deuxième chambre, l'introduction d'un système proportionnel à liste ouverte pour la chambre supérieure et la fin de la présence des forces armées au parlement par attribution de sièges.

La nécessité de consolider l'expérience positive de 1999 et les réformes qui ont suivi au moyen d'une assistance technique a été largement reconnue par l'ensemble des donateurs internationaux. L'expérience de beaucoup de pays en transition a montré que les élections de deuxième génération étaient même souvent plus importantes que les premières pour la consolidation du processus démocratique.

Le document de stratégie par pays (DSP) de la Commission pour la période 2000-2006, qui fixait les priorités pour la coopération entre l'UE et l'Indonésie, en a tenu compte en portant une attention spécifique à la bonne gouvernance et au besoin de renforcer les institutions publiques. La bonne gouvernance était définie et comprise dans le DSP comme intégrant le soutien à la fois de l'administration publique et du processus de démocratisation.

En plus de sa contribution au partenariat géré par le PNUD pour le projet de réforme de la gouvernance, la Commission européenne a décidé de fournir un soutien à la constitution d'un cadre institutionnel viable pour garantir l'État de droit et la durabilité du processus démocratique. On considérait que, sans un soutien spécifique aux élections, tous les efforts pour la réforme de la gouvernance seraient restés vains. Le soutien électoral était donc jugé nécessaire pour atteindre les objectifs politiques définis dans le DSP pour le renforcement de la jeune démocratie indonésienne.

En 1999, le gouvernement indonésien a demandé au PNUD de coordonner les activités d'assistance électorale de tous les donateurs internationaux et une déclaration commune d'intention a été signée à cet effet le 24 avril 2003. Elle stipulait que toute l'assistance technique et financière transitait et était coordonnée par un fonds d'affectation spéciale du PNUD constitué à cette fin. Le « programme de soutien électoral » comptait les contributions de 15 donateurs pour un total de 32 Mio USD, là où l'État allouait une enveloppe de 321 Mio EUR de son budget pour les élections¹⁵.

En consultation avec la KPU et les OSC, la Commission européenne a identifié comme domaines de préoccupation particulière pour son action le développement d'activités de renforcement des capacités de la nouvelle KPU, une vaste campagne d'information et d'éducation des électeurs pour les informer des changements intervenus dans le système et la formation de nombreux agents électoraux à tous les niveaux.

Les chiffres, dans ce cas, parlent d'eux-mêmes: les élections législatives du 5 avril 2005 ont eu lieu dans environ 575 000 bureaux de vote, avec plus de 5 millions d'agents et la participation de 120 millions d'électeurs. Cet événement, considéré comme le plus grand événement électoral,

15 Montant estimé à l'exclusion des frais des élections présidentielles et de l'inscription des électeurs.

et le plus complexe aussi, tenu en une seule journée, devait être suivi seulement trois mois plus tard par des élections présidentielles (premier tour le 5 juillet et second tour le 20 septembre). Si les deux tours des élections présidentielles étaient moins complexes, il fallait tout de même produire et distribuer de nouveaux bulletins de vote et remobiliser l'électorat, pour un total de trois élections organisées en moins de six mois.

B) IDENTIFIER ET CANALISER LES PRIORITÉS DE LA COMMISSION

La délégation de la Commission européenne, face à l'importance du défi, a décidé d'embaucher deux experts électoraux par la procédure du contrat-cadre pour mener à bien une mission d'identification et de formulation de projets en juin-juillet 2003. Cependant, en raison du peu de temps disponible avant les élections, il aurait été impossible pour la Commission de mettre en œuvre un projet d'assistance électorale dans les domaines jugés prioritaires en utilisant ses procédures contractuelles et financières. En outre, le PNUD avait déjà été, à cette époque, sélectionné par le gouvernement indonésien comme coordinateur général des activités d'assistance électorale de la communauté internationale¹⁶.

Dans ce contexte, la direction du PNUD a aussi indiqué posséder la flexibilité nécessaire pour accueillir la résolution de la Commission de soutenir des aspects spécifiques du processus. Cela a donc abouti à la définition conjointe des activités à financer dans la proposition financière et à la définition du contrat de contribution avec le PNUD. Les dispositions techniques et administratives de l'accord de financement incluaient cinq grands domaines d'assistance: 1) le renforcement des capacités et la formation des employés de bureaux de vote de la KPU¹⁷; 2) les projets d'éducation civique et d'éducation des électeurs mis en œuvre par un ensemble d'OSC, VICI¹⁸, présélectionné par la délégation; 3) l'assistance technique et la formation du comité de surveillance électorale (PANWAS) pour augmenter la transparence du processus; 4) l'amélioration de la structure de

16 USAID est le seul donateur qui n'ait pas participé au programme de soutien électoral du PNUD.

17 La KPU souhaitait à l'origine réorganiser sa structure et augmenter les capacités du personnel, mais avec moins d'un an avant les élections législatives, il a été décidé de se concentrer sur la tâche urgente, c'est-à-dire la préparation des élections. La KPU a aussi décidé que les donateurs pouvaient fournir de l'assistance dans les domaines pour lesquels elle ne recevait pas un budget suffisant de l'État, à savoir la formation et l'éducation des électeurs. Les experts électoraux chargés de la rédaction du projet ont identifié un manque dans les allocations de la KPU et dans les promesses des donateurs pour le domaine de la formation. D'autres agences, comme l'IFES et l'AEC, pouvant contribuer à des stratégies de formation électorale et au développement de contenus, la Commission européenne a ciblé le besoin de former plus de 5 millions d'employés de bureaux de vote, ce qui impliquait un coût énorme en termes de ressources humaines et de matériel, notamment pour la production de vidéos et de manuels.

18 Le consortium s'appelait le « Voter Information and Civic Initiative Program » (VICI) et comprenait cinq OSC: Éducation politique des femmes (SP), Éducation électorale en Indonésie orientale (CEIA), Campagne d'éducation des électeurs par les médias (INSIDE), Éducation et observation électorales (KIPP) et Éducation des électeurs (PAJ). La campagne de visibilité de l'UE, destinée à fournir une stratégie de communication pour informer les citoyens indonésiens des raisons de l'assistance européenne et de la vision de l'Europe d'une Indonésie démocratique, en était un sous-élément supplémentaire mais distinct.

compte rendu du PANWAS et l'implication des organisations nationales d'observation des élections dans la surveillance du processus électoral; 5) l'évaluation et l'audit du soutien global de la Commission¹⁹.

Les activités définies dans l'accord de financement de la Commission ont été jugées complémentaires des activités indiquées dans le programme du PNUD. Toutefois, étant donné que la mission de formulation du projet de la Commission avait eu lieu bien après la formulation par le PNUD de sa propre proposition, un certain nombre d'amendements ont dû être apportés au programme du PNUD. Deux documents de projets supplémentaires ont donc été rédigés dans le programme global de soutien électoral du PNUD pour accueillir et incorporer les activités de la Commission: soutien au PANWAS et soutien de la campagne d'information des électeurs avec une composante spécifique pour la visibilité de l'UE.

Il faut noter que le document de projet mentionnait également la constitution d'une équipe d'assistance technique européenne qui devait travailler suivant les termes de référence convenus par le PNUD et la délégation de la Commission. Quatre experts ont ainsi travaillé sous l'égide du PNUD à la mise en œuvre du programme de soutien électoral dans les domaines identifiés par la Commission européenne comme prioritaires pour son propre soutien: l'expert OSC, l'expert formation, l'expert communications et l'expert des systèmes de résolution des conflits et de comptes rendus.

188

C) LA PARTICULARITÉ DU « PROGRAMME DE SOUTIEN ÉLECTORAL »

La délégation de la Commission européenne a contribué à hauteur de 7 Mio EUR à des activités à réaliser dans le cadre du fonds d'affectation spéciale du PNUD²⁰. On considérait que c'était le meilleur moyen de remédier aux défauts identifiés en 1999 par la mission d'observation électorale de l'UE. Pour faciliter les activités préparatoires, le PNUD s'est engagé à préfinancer les activités du projet de la Commission à hauteur de 4 197 046 EUR par une clause de rétroactivité. Le PNUD a couvert tous les frais de fonctionnement des projets qui n'étaient pas inclus dans la contribution de la Commission. Lorsque la Commission et le PNUD apportaient tous deux des contributions financières à la même catégorie d'activité, les actions que chaque partie devait couvrir étaient clairement identifiées dans le plan de travail et dans le budget annuel concerné. Les

19 Un expert électoral a effectué une mission de 30 jours entre octobre et décembre 2004 pour évaluer l'impact du soutien de l'UE sur le processus électoral. Pour qu'elle soit approuvée, la délégation avait décidé qu'elle aurait lieu en même temps que la mission d'évaluation du PNUD après les élections.

20 La Commission européenne a été le plus grand donateur de ce fonds d'affectation spéciale, suivie par les Pays-Bas et l'Australie. La contribution de l'USAID au processus électoral s'est faite, comme d'habitude, en dehors du fonds d'affectation spéciale du PNUD et a transité par les agences IFES, IRI, NDI et Asia Foundation entre autres. La contribution de la Commission de 7 Mio EUR, uniquement pour les élections législatives, a été affectée et répartie comme suit: 1 155 600 pour le renforcement des capacités de la KPU et la formation des employés de bureaux de vote, 1 732 360 pour le PANWAS, 360 000 pour la visibilité de l'UE et 2 847 849 pour VICI.

versements de la Commission pour la mise en œuvre du projet ont été effectués après vérification de la conformité des dépenses aux besoins établis dans le programme de travail et en fonction des crédits de paiement disponibles pour l'exercice.

La KPU a été désignée par le ministère des affaires économiques coordonnateur (MENGKO) comme agence nationale de mise en œuvre pour le programme de soutien électoral géré par le PNUD. Conformément à la DCI signée entre le PNUD et le ministère des finances, les fonds provenant de donateurs internationaux transitaient par le PNUD avant d'arriver au MENGKO, et de là à l'institution bénéficiaire (KPU, PANWAS ou OSC), par des rentrées de fonds basées sur des devis estimatifs. Le MENGKO était chargé de la surveillance et ne permettait les versements qu'après avoir effectué toutes les vérifications requises par ses procédures.

Ce mécanisme spécifique avait été expressément demandé par le gouvernement indonésien pour garder une trace et assurer la cohérence des contributions des donateurs, et il avait déjà été mis en place avant que la Commission européenne ne décide de rejoindre le fonds d'affectation spéciale pour sa contribution à l'éducation des électeurs. La KPU et le MENGKO ont en outre établi deux comités d'examen préalable des projets (CEPP), l'un pour examiner et recommander les propositions des OSC concernant les activités d'éducation des électeurs, l'autre pour les propositions d'observation des élections.

Le CEPP pour l'éducation des électeurs était présidé par la KPU et comprenait dans son bureau des membres du gouvernement, des agents du PNUD et d'autres parties intéressées telles que le partenariat pour la réforme de la gouvernance (« Partnership for Governance Reform »). Le deuxième CEPP pour la surveillance des élections était présidé par ce partenariat pour la gouvernance et était composé de représentants du PNUD, de la société civile et d'autres organes compétents. La délégation de la Commission européenne avait le droit de participer aux deux CEPP en vue d'évaluer et d'approuver les propositions des OSC devant être financées par la contribution de la Commission.

Cependant, du fait de sa décision tardive de rejoindre le fonds d'affectation spéciale du PNUD, il a fallu redoubler d'efforts de coordination, car la Commission avait déjà indiqué le consortium d'OSC comme bénéficiaire de sa contribution pour effectuer les activités d'éducation des électeurs. Concrètement, la contribution de la Commission à la composante d'éducation des électeurs du fonds d'affectation spéciale du PNUD n'est pas passée par le CEPP mais a été accordée directement à VICI. En fait, le MENGKO, le PNUD et la KPU avait déjà mis en place de leur côté un autre mécanisme de sélection pour l'identification des OSC éligibles aux bourses. Il a donc fallu ouvrir un sous-élément spécifique dans le budget du MENGKO pour accueillir l'arrangement avec VICI.

D) CONCLUSIONS

La délégation de la Commission européenne a eu une approche saine pour planifier, identifier, formuler et évaluer le soutien global au processus électoral. En fait, toutes les activités de soutien mises en place par la Commission européenne étaient déjà envisagées dans le DSP et des experts électoraux ont été engagés pour aider à l'identification et à la formulation d'activités très pertinentes. Cette approche peut certainement être reprise dans des circonstances similaires, avec la contrainte que les missions d'identification/formulation ne doivent pas avoir lieu moins de 15 mois avant la date des élections.

Même lorsque la participation au fonds d'affectation spéciale n'est pas encore tout à fait décidée, la formulation des projets doit se faire plus tôt, et si possible dès le moment des missions d'évaluation des besoins de la division de l'assistance électorale des Nations unies et du PNUD. Les missions d'identification/formulation conjointes du PNUD et de la Commission destinées à assurer une bonne cohérence dans les différents documents de projets sont le meilleur moyen de se mettre d'accord et de coordonner les formes particulières du programme global d'assistance.

190

L'autre nouveauté importante de ce fonds d'affectation spéciale, que la délégation de la Commission voulait absolument, était l'identification des activités soutenues par la Commission européenne, avec une évaluation finale distincte des activités qu'elle finançait au sein du programme du PNUD. Cela s'est avéré utile à la fois pour la délégation et pour le PNUD qui en ont obtenu un retour précis et ciblé en plus de l'évaluation conjointe. L'équipe d'évaluation de l'UE a signalé que les indicateurs de réussite pour le soutien à la KPU et au PANWAS étaient bons, avec des objectifs clairs identifiés dans la formulation du projet à partir des constats de la mission d'évaluation des besoins, et le soutien a consisté en des fonds appropriés transitant à temps par le PNUD et en des conseillers techniques expérimentés pour assurer la mise en œuvre du projet.

Étant donné que les fonds alloués au PANWAS étaient plus que suffisants pour le nombre d'employés à former et le matériel à produire, la contribution de la Commission européenne a pu améliorer l'institution et la transparence du processus en permettant l'introduction et le traitement de plus de réclamations qu'en 1999. Une faiblesse était peut-être que le PANWAS n'allait que jusqu'au niveau de la sous-circonscription et, avec des groupes d'observateurs plus petits au niveau du village et des bureaux de vote, le lien pour la diffusion d'information ou les réclamations entre les groupes d'observateurs et le PANWAS n'a pas été efficace.

Pour la composante de formation, les fonds de la Commission européenne ont permis d'assurer le niveau de base de connaissances électorales chez un très grand nombre d'agents électoraux. La KPU n'avait en fait alloué qu'un petit budget à la formation et il s'agissait principalement de subsides pour les participants aux sessions de formation. Les fonds de la Commission ont en revanche été particulièrement utiles pour la production et la diffusion d'une vidéo de formation et de manuels, alors que le montant total des fonds nécessaires dépassait clairement l'estimation de départ de la KPU.

L'avantage d'avoir des fonds spécifiques disponibles pour des éléments aussi concrets que des outils et du matériel de formation est devenu évident lorsque la KPU a voulu utiliser le fonds d'affectation spéciale pour payer des salaires permettant d'assurer plus de sessions de formations aux dépens de la production de matériel agréé. L'expert « formation » de l'équipe d'assistance technique européenne pouvait alors défendre le choix de produire du matériel de formation malgré l'opinion contraire de la KPU, un choix qui s'est révélé judicieux.

Les résultats obtenus dans la composante d'éducation des électeurs du projet sont plus mitigés. La présélection des bénéficiaires de la partie de cette composante du fonds d'affectation spéciale financée par la Commission européenne (le consortium VICI) avec des activités préapprouvées ne pouvait pas s'intégrer au schéma de concurrence ouverte que le programme de soutien électoral du PNUD et la KPU avaient mis en place pour la sélection des OSC à financer dans ce domaine. La KPU a donc refusé de l'appliquer. Comme nous l'avons dit, il a alors fallu que le PNUD produise un document de programme séparé qui désignait le consortium VICI comme agence de mise en œuvre à la place de la KPU.

La prédétermination des bénéficiaires de la contribution de la Commission européenne a pris trop de temps au vu des règles particulières dictées par le gouvernement indonésien pour les contributions étrangères, bien avant que cette contribution ne soit même décidée. Il aurait fallu développer des synergies spécifiques entre les différents acteurs (MENGKO, PNUD, Commission européenne et ONG sélectionnées) qui ont fait défaut.

En plus de ces difficultés, le consortium a été assailli de problèmes internes, avec des ONG membres se plaignant de n'avoir reçu que peu, voire pas de fonds²¹. Les fonds alloués à VICI étaient considérables pour un consortium de seulement cinq OSC locales où il n'y a pas eu d'appel d'offres ouvert et concurrentiel, mais seulement une sélection discrétionnaire. La principale leçon à en tirer est que, dans le cadre d'une intervention de soutien électoral, la Commission européenne ne devrait pas accorder à une OSC ou à un consortium un si gros montant sans un appel d'offres ouvert et concurrentiel si le consortium ne fournit pas des preuves de projets mis en œuvre avec succès.

La composante du projet sur la visibilité de l'UE a été une bonne idée pour promouvoir une meilleure compréhension de l'UE et de son soutien au processus électoral en Indonésie. Cet objectif a été atteint par une stratégie de communication sur les raisons de l'assistance électorale de l'Union et sur la vision européenne d'une Indonésie démocratique. Une telle approche était importante pour permettre à la Commission européenne de fournir de l'assistance sans donner l'impression que ses partenaires locaux se soumettaient à des intérêts étrangers. Dans ce contexte cependant, une plus grande envergure et des actions plus ciblées de la part de la délégation

21 Le consortium a répondu de façon sélective à la demande d'information de l'organisme d'exécution, certains revendiquant une « relation spéciale » avec la Commission européenne en tant que bénéficiaires de ses fonds, ce qui les aurait dispensés de respecter les règles du MENGKO. La supervision et le contrôle de l'activité ont par conséquent demandé beaucoup de travail et de temps à la KPU et au PNUD.

auraient contribué à renforcer encore les messages. En fait, la Commission européenne était, dans beaucoup d'autres cas, le plus gros donateur du fonds d'affectation spéciale du PNUD, mais n'a pas été perçue comme tel par l'opinion publique ni par les parties prenantes nationales et internationales du processus électoral.

L'opinion unanime de tous les interlocuteurs a été que l'envoi de la MOEUE dans un contexte où un projet d'assistance électorale avait été mis en œuvre avec entre autres le soutien financier de l'UE n'a pas posé de problème et n'a jamais été perçu comme un conflit d'intérêts potentiel par aucun des acteurs. Ce résultat conforte la notion de complémentarité des activités d'assistance et d'observation électorales dans le cadre d'une assistance à long terme au cycle électoral d'un pays, et si elles sont effectuées de façon professionnelle et indépendante, elles contribuent toutes deux, de manière différente, au développement démocratique du pays bénéficiaire.

La MOEUE de 2004, avant sa dissolution, a organisé en collaboration avec la délégation un examen postélectoral en novembre 2004 et a présenté les conclusions et les recommandations de son rapport final. Toutes les recommandations de la MOEUE ont été bien reçues par les autorités nationales et représentent, comme dans le passé, une excellente plateforme pour l'identification de nouveaux programmes d'assistance. À ce jour, elles n'ont toutefois pas été vraiment suivies pour des mesures de réforme ou des projets assistés. En l'absence d'activités opérationnelles immédiates avant la planification des élections de 2009, la période suivant les dernières élections serait une occasion idéale pour la KPU de se réorganiser, d'étudier le budget et l'approvisionnement, les procédures et les formulaires, d'améliorer les stratégies de communication, de renforcer l'institution et les capacités du personnel sur le plan administratif, ainsi que sur celui des connaissances électorales générales et des besoins spécifiques des services, en mettant en place un programme de développement des ressources humaines proposant des cours de formation continue.

Cependant, le soutien au processus de renforcement institutionnel de la KPU a connu un arrêt après les cas de corruption impliquant des commissaires et des agents électoraux de la KPU et le processus de nomination de nouveaux commissaires qui a suivi. Ces cas de corruption ne doivent pas diminuer la valeur historique des accomplissements de la KPU entre 2003 et 2004, ni surtout la confiance générale que lui ont accordée tous les acteurs au cours du processus électoral.

La KPU a joué un rôle central dans la consolidation du cadre démocratique de l'Indonésie et doit recevoir dès que possible, à la fois de la part du gouvernement indonésien et de la communauté internationale, l'impulsion pour se réorganiser et améliorer sa structure organisationnelle et opérationnelle. Elle se trouve en effet dans la phase du cycle électoral qui doit servir à consolider et à renforcer l'institution avec des projets ciblés, lorsqu'il est possible de travailler sans l'épée de Damoclès que représente l'arrivée d'un processus électoral. Le soutien politique de la part du gouvernement est tout aussi indispensable pour éviter que l'autorité électorale ne soit dangereusement remise en cause par certains groupes politiques en tant qu'institution indépendante.

Madagascar

Inauguration de l'assistance électorale cyclique de la Commission européenne



Suite à la crise politique provoquée par les élections présidentielles de 2001, la Commission européenne a décidé de s'engager auprès des institutions malgaches dans un plan à long terme de développement des capacités. Après les élections législatives de décembre 2002, ce plan a introduit une première forme expérimentale de soutien permanent au développement des institutions électorales de Madagascar. Le programme d'assistance électorale a été mené à bien à l'aide du Fonds européen de développement (FED) et des procédures contractuelles et financières standard de la Commission européenne. Il était basé sur les leçons tirées de précédents projets d'assistance et sur les recommandations de la mission d'observation électorale de l'UE (MOEUE).

L'assistance envisagée ciblait toutes les institutions impliquées dans l'organisation et la supervision du processus électoral, les principaux bénéficiaires en étant le ministère de l'intérieur et de la réforme administrative (ci-après le MIRA), le Conseil national électoral (ci-après le CNE) et le Parlement. Comme pour la Cisjordanie et la bande de Gaza, mais différemment, le soutien à long terme des institutions électorales s'est révélé un moyen efficace et économique de promouvoir des développements démocratiques. La proposition de projet, élaborée avec le soutien d'une équipe d'experts électoraux, a identifié des priorités importantes pour la Commission européenne et a apporté une dimension technique significative à son profil politique déjà très intéressant.

193

A) CONTEXTE

Comme dans beaucoup d'autres anciennes colonies françaises, le système électoral malgache est inspiré des organes d'administration des élections les plus courants en Europe occidentale et a été constitué au départ selon le modèle français d'administration des élections. Le MIRA est donc l'institution en charge de l'administration et de l'organisation du processus électoral²², essentiellement par l'intermédiaire de deux bureaux, la direction de la promotion de la démocratie et la direction de l'administration du territoire avec sa structure d'administration territoriale. Les compétences du MIRA vont de l'inscription des électeurs, des partis et des candidats, à la totalisation et l'annonce des résultats préliminaires, en passant par la distribution et la récupération de tout le matériel électoral. Le CNE a, lui, d'autres prérogatives.

22 Cette famille d'organes d'administration des élections implique des compétences opérationnelles et organisationnelles essentiellement concentrées dans l'exécutif, le pouvoir judiciaire étant chargé d'activités spécifiques (révision et vérification de l'inscription des partis et des candidats à des événements électoraux, réclamations électorales et annonce des résultats finaux). Enfin, des pouvoirs de contrôle spécifiques sont attribués à d'autres organes selon les circonstances.

Le CNE a été créé suite au référendum de 1992 instituant la Troisième République comme garant moral du processus électoral et de l'authenticité de ses résultats. La constitution d'un tel organisme avait certes une forte valeur emblématique pour une transition démocratique aussi fondamentale que ce référendum, mais ses pouvoirs de contrôle sont très longtemps restés symboliques²³. Ce n'est qu'avant les élections législatives de 2002, sous la forte pression de la communauté internationale (qui subordonnait son assistance à certaines conditions), que le mandat et les pouvoirs du CNE ont subi une profonde transformation²⁴.

Dans ce contexte de réforme, la délégation de la Commission européenne a décidé de soutenir les élections législatives anticipées du 15 décembre 2002 en envoyant du matériel électoral (urnes transparentes et autres équipements pour un montant total de 1,5 Mio EUR) financé par un soutien à budget lié, ainsi que par un projet de 191 000 EUR pour l'envoi d'une équipe d'assistance technique à court terme. Cette équipe devait, d'une part, aider le CNE à assumer le rôle prépondérant qu'il a soudainement acquis et à augmenter sa visibilité globale, d'autre part, améliorer la consolidation des feuilles de résultats électoraux.

Elle est arrivée à Madagascar un mois avant la date des élections, avec pour première pré-occupation de permettre au CNE d'exécuter efficacement ses tâches et de préparer le terrain pour qu'il puisse devenir une institution indépendante et impartiale. Comme la tenue des élections législatives anticipées n'a été convenue qu'au cours de la conférence de Dakar des 8 et 9 juin 2002, la Commission européenne n'a pas pu mettre en place un programme d'appui plus complet et plus long. Dans le temps très court disponible, la principale composante du projet s'est focalisée sur la conception d'une stratégie de « revitalisation » pour permettre au CNE d'exercer efficacement ses pouvoirs de contrôle à certaines étapes cruciales du processus électoral²⁵.

Une deuxième composante consistait à assurer un rôle prépondérant au CNE dans la diffusion des résultats des élections, avant l'annonce officielle par le MIRA. Grâce à la mise en place d'une petite unité statistique (trois personnes), le CNE a réussi à annoncer des résultats préliminaires dans la semaine qui a suivi les élections, forçant ainsi le MIRA à annoncer les résultats officiels

23 L'institution avait longtemps été perçue comme une émanation de l'exécutif, à la fois à cause de la forte présence dans ses rangs de représentants nommés par l'exécutif et de la nature même de son mandat, qui consistait à être plus réactif aux demandes du gouvernement que proactif. D'autres raisons importantes de l'efficacité limitée du CNE par le passé étaient liées à la définition floue de ses tâches opérationnelles, ainsi qu'à son manque de structure territoriale et de ressources, aussi bien humaines que matérielles.

24 La composition du CNE est devenue beaucoup plus neutre: six membres sont nommés par le pouvoir judiciaire et divers ordres professionnels, le septième est nommé par le chef de l'État. Le président est choisi parmi les sept conseillers nationaux par un vote à bulletins secrets pour un mandat de cinq ans. Le CNE s'est aussi vu doter d'une structure territoriale, les bureaux locaux électoraux (BLE), qui travaillent au niveau du district. Plus récemment, le CNE s'est aussi doté de correspondants communaux électoraux (CCE) et d'un secrétariat administratif central. Le CNE devrait ainsi organiser efficacement des activités d'éducation civique et d'information des électeurs et exécuter des contrôles importants sur toutes les opérations électorales.

25 Révision de la liste électorale, campagne électorale, distribution du matériel électoral et contrôle des résultats des bureaux de vote à la Cour constitutionnelle.

quelques jours plus tard. Dans le passé, les résultats officiels étaient annoncés quatre ou cinq semaines après le scrutin, ce qui encourageait les allégations de fraude électorale²⁶.

Une dernière composante du processus devait augmenter la visibilité globale du CNE comme garant indépendant du processus, surtout dans la période sensible et traditionnellement longue (jusqu'à cinq semaines) entre le dépouillement du scrutin et l'annonce des résultats définitifs. Un soutien a aussi été fourni au CNE pour l'organisation d'une conférence postélectorale avec la participation de toutes les parties prenantes.

Même si les objectifs immédiats susmentionnés étaient identifiés dans ce projet de départ, il intégrait aussi l'objectif global sous-jacent d'accompagner le CNE pour qu'il devienne un organe électoral à part entière. Les différentes composantes du projet avait en fait été conçues pour familiariser l'opinion publique malgache avec les fonctions et les attributions du CNE et lui attribuer ainsi progressivement un rôle plus opérationnel. En outre, la planification d'un séminaire postélectoral visait le double objectif de déterminer l'ordre du jour pour la réforme du cycle électoral suivant et d'identifier les domaines prioritaires pour la future intervention de la Commission européenne²⁷.

195

B) LE DÉVELOPPEMENT DE LA NOTION D'ASSISTANCE CYCLIQUE

Les principales conclusions du séminaire postélectoral ont appelé au maintien et au renforcement des pouvoirs de contrôle du CNE, à l'amélioration de ses programmes d'éducation civique et de sa visibilité globale, à l'adoption de mesures appropriées pour faciliter son évolution graduelle en un organe d'administration des élections à part entière (indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques, constitution d'un secrétariat technique permanent, indépendance budgétaire, structure territoriale). Le séminaire, organisé par le CNE (avec l'aide de l'équipe d'assistance technique de la Commission européenne) tout de suite après l'annonce des résultats définitifs des élections législatives de 2002, a en fait mis en évidence le besoin d'une assistance continue des institutions électorales et provoqué la formulation du nouveau cycle d'assistance de la Commission. Il a aussi eu le mérite de consolider et de rendre concrètes les recommandations de la MOEUE aux yeux des principaux acteurs malgaches à un moment où le souvenir du processus écoulé était encore frais pour tous.

La conclusion du séminaire postélectoral a permis à la délégation et aux services compétents de la Commission européenne au niveau du siège de définir de façon adéquate leurs priorités, puis de formuler un programme d'assistance de deux ans dans le contexte plus large du soutien au développement de la bonne gouvernance, qui figurait comme il se doit dans le document de

26 Par exemple, pour les élections présidentielles de 1996 opposant Zafy à Ratsiraka.

27 L'événement était centré principalement sur quatre aspects: l'éducation civique, l'information des électeurs, la structure organisationnelle du CNE par rapport au MIRA et les réclamations électorales. Tous les aspects mentionnés ont été débattus et analysés à la lumière de ce qu'étaient le mandat, le statut et les fonctions du CNE à ce moment-là.

stratégie par pays 2001–2006. Il convient de remarquer que la plupart des activités prévues dans ce programme avaient aussi été identifiées comme cruciales par les autres parties prenantes. Le projet approuvé prévoyait 1 950 000 EUR à répartir en deux principales composantes: le renforcement des capacités du Parlement et le soutien à la transparence du processus électoral. La première composante (378 000 EUR) visait essentiellement à améliorer les capacités professionnelles des parlementaires et des sénateurs par des cours de formation et des séminaires spécifiques, mais aussi à informer le grand public sur les activités du Parlement par des actions d'information et des cours à l'étranger.

La deuxième, la plus importante du projet avec un montant de 1 317 000 EUR, était également répartie entre deux activités: le soutien au MIRA pour la mise en œuvre pratique de la campagne de distribution conjointe des cartes d'identité, des certificats de naissance et des cartes d'électeurs, et un programme de soutien destiné à donner plus de pouvoir au CNE par les moyens suivants: la formation des membres des BLE, la rédaction d'une version commentée du code électoral²⁸, la constitution du secrétariat permanent, la supervision annuelle de la mise à jour des listes électorales, le soutien aux médias et la stratégie médiatique, la campagne d'information sur les droits des électeurs, la mise à jour de la charte de l'éducation civique et la création d'un site web.

196

Pour la préparation de ce projet, un soutien financier de 0,5 Mio EUR a aussi été fourni par un programme de soutien au budget lié pour l'élaboration et la production de feuilles de résultats autocopiantes. Conçues pour prévenir les fraudes²⁹, ces feuilles de résultats ont été utilisées avec succès pour les élections communales de novembre 2003.

La distribution des cartes d'électeurs en même temps que les cartes d'identité, même avec des retards dans la mise en place des tâches opérationnelles, s'est terminée de façon satisfaisante. Au-delà des problèmes techniques provoqués par ces retards, la force de cette composante a été la tentative d'intégrer en une seule activité la distribution de deux documents qui étaient une condition préalable à l'inscription des citoyens malgaches sur les listes électorales. Cet exercice a aussi forcé le MIRA à coopérer de façon efficace avec le CNE et a permis à ce dernier d'acquérir pour la première fois une compréhension opérationnelle précieuse de ces activités. Un autre mérite de cette composante du projet a été de mettre en lumière plusieurs contraintes qui perturbaient systématiquement la révision annuelle des listes électorales³⁰. La distribution ne pouvait certainement pas à elle seule corriger ces défauts systémiques, mais cette activité a démontré que les problèmes ne pouvaient être traités que par une réforme complète du concept de liste électorale.

28 En collaboration avec l'importante ONG KMF-CNOE.

29 Comme en ont témoigné les élections présidentielles de 2001.

30 Le second rapport du médiateur du CNE souligne que le calendrier de cet exercice annuel n'est pas favorable à une large participation étant donné les conditions météorologiques et le manque de ressources financières à la fin de l'exercice budgétaire. En plus, l'émission de trois ensembles de documents différents a traditionnellement été effectuée de façon désordonnée dans tout le pays et variait selon les communes.

Le soutien au CNE a été crucial pour finalement habilitier l'institution et lui permettre de devenir un véritable acteur du processus électoral. Le plus grand nombre de fonctions attribuées au CNE par décret gouvernemental est largement considéré comme une conséquence directe de la pression et des conditions spécifiques imposées par la Commission européenne dans le projet.

Le montant total alloué à ce projet s'est révélé insuffisant pour exécuter efficacement toutes les tâches spécifiques prévues dans les deux composantes. Le fait de n'avoir pu déployer en permanence une petite équipe d'assistance technique pour surveiller la mise en œuvre des différentes activités, tout en apportant une assistance au renforcement des capacités, a eu des conséquences sur les résultats obtenus. Une autre caractéristique importante a été le soutien technique fourni par les experts engagés dans le cadre du précédent projet d'assistance pour formuler l'assistance postélectorale et créer ainsi un lien naturel entre les deux phases. Le projet incluait aussi un certain nombre de conditions spécifiques, à la fois pour la distribution des documents³¹ et pour le soutien continu au CNE³², qui ont emporté l'adhésion et ont même dans certains cas déclenché des activités de réglementation de la part de l'exécutif.

C) CONCLUSIONS

197

La délégation de la Commission européenne à Madagascar a montré une vision remarquable sur deux aspects de l'intervention d'assistance électorale. Elle a tout d'abord su lier les deux principales composantes du projet, conçues comme des facettes parallèles du développement démocratique, et souligner aussi dans le projet le lien direct entre les activités de soutien électoral et les objectifs suprêmes de développement de la gouvernance exposés dans l'accord de Cotonou. L'utilisation de fonds encore disponibles dans le projet en cours pour identifier et formuler d'ores et déjà l'assistance du cycle suivant et éviter des interruptions a également été très judicieuse.

Le calendrier de l'intervention a donné à la délégation de la Commission européenne la possibilité de choisir stratégiquement ses objectifs en fonction de ses buts politiques à long terme. La mise en œuvre du projet a aussi donné plus de poids au profil politique de la délégation européenne, confirmé par une bonne connaissance du cadre politique et administratif du pays. La délégation s'est ainsi trouvée en position de coordonner les activités de la communauté internationale en soutien aux événements électoraux suivants et à la réforme démocratique globale.

L'objectif global de cette assistance, s'il était déjà identifié dans le soutien continu d'une évolution à long terme du CNE pour qu'il devienne un organe d'administration des élections indépendant (grâce notamment au développement professionnel et aux programmes de formation pour sa structure territoriale), a aussi pris en compte plusieurs activités qui méritaient un

31 Gratuité des cartes d'électeurs, campagne de distribution à organiser simultanément avec la révision annuelle des listes électorales, implication totale du CNE dans la planification opérationnelle.

32 Création d'un secrétariat administratif permanent pour le CNE, élargissement effectif des fonctions du CNE et des prérogatives de son président, dotation adéquate en ressources humaines et matérielles du CNE.

soutien important et immédiat pour l'événement électoral à venir, comme la numérisation des listes électorales et le développement d'une application logicielle pour le processus de totalisation des résultats.

La nouvelle phase de l'intervention de la Commission européenne en soutien aux institutions électorales a déjà commencé. Une nouvelle proposition financière a récemment été approuvée. Globalement, ce dernier plan d'assistance s'appuie sur une approche plus équilibrée entre le soutien des institutions et celui des OSC qui ont exprimé le souhait d'avoir un rôle plus proactif dans le développement démocratique du pays et de porter des initiatives liées aux élections. Ce type d'action a une double importance pour la Commission européenne: il évite qu'elle soit perçue comme proche du parti au pouvoir et il délègue en même temps les pouvoirs à la société civile, dans un secteur qui a reçu jusqu'à maintenant un soutien limité.

L'événement électoral à venir, où il sera pour la première fois demandé au CNE d'obtenir des résultats concrets pour un certain nombre d'activités qui ne lui ont été attribuées que récemment (supervision de toutes les opérations électorales et pouvoirs d'intervention discrétionnaire en cas de violations observées ou rapportées) et d'être efficace dans ses activités d'éducation civique et d'éducation des électeurs grâce à une structure territoriale assez grande mais toute nouvelle³³, sera un test important pour évaluer sa capacité à devenir un organe d'administration des élections à part entière. Le soutien de la Commission européenne en ce sens est absolument crucial.

D'un point de vue organisationnel, les problèmes immédiats restent liés à la création d'une base de données d'électeurs et à l'amélioration du processus de totalisation des résultats. Dans ce contexte, l'attention portée par les projets pilotes locaux au développement d'applications logicielles pour la numérisation des listes électorales et la tabulation des résultats provisoires est un élément de renforcement des capacités important et innovant qui pourrait avoir un effet bénéfique sur tout le processus électoral. Le niveau de connaissance technologique des experts locaux impliqués dans l'initiative est suffisant pour assurer le développement d'applications saines et garantir que le projet de plan de travail soit basé sur des principes sains de durabilité. Cependant, des actions spécifiques doivent permettre d'assurer une protection adéquate des données et la transparence à tous les niveaux. Le soutien final de la Commission à ces deux initiatives doit être soumis à des conditions spécifiques et au déploiement d'une équipe internationale d'experts informaticiens avec des privilèges d'administration de réseau dans les futures bases de données.

Les initiatives des OSC qui doivent être considérées par la communauté des donateurs se situent dans les domaines de l'éducation civique, de l'information des électeurs et de la sensibilisation du public, en particulier les projets à destination des groupes désavantagés. Afin d'améliorer aussi la transparence du processus électoral et d'augmenter la confiance que l'opinion publique et les parties prenantes lui accordent, la Commission européenne pourrait envisager de financer des programmes de contrôle des médias destinés à des OSC qui prévoient de surveiller de

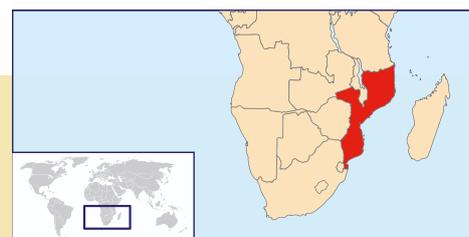
33 111 BLE qui coordonnent à leur tour 1 558 CCE.

façon professionnelle l'utilisation et l'accessibilité des médias pendant les processus électoraux. La formation des avocats et des juges sur le cadre juridique du processus, et notamment sur les mécanismes de différends électoraux, devrait aussi être financée et organisée par des séminaires spécifiques et par des activités d'information du public.

Comme dans toutes les autres études de cas sélectionnées pour ce guide méthodologique, l'opinion unanime des parties prenantes rencontrées à Madagascar était que l'envoi d'une MOEUE dans un contexte où des projets d'assistance électorale avaient été mis en œuvre par la Commission européenne ne posait pas de problème et n'avait jamais été perçu comme un conflit d'intérêts potentiel par aucun acteur. Au contraire, l'idée que ces deux activités puissent être considérées comme complémentaires et mutuellement bénéfiques dans une assistance à long terme au cycle électoral d'un pays a été bien reçue et jugée faisable.

Mozambique

Expérimenter l'appui budgétaire dans l'assistance électorale



Le Mozambique et la Commission européenne coopèrent depuis longtemps, avec un soutien significatif de tous les processus électoraux mozambicains depuis les premières élections multipartites de 1994. Cependant, la forme particulière de la méthode utilisée pour soutenir les processus électoraux de 2003-2004 a représenté une innovation révolutionnaire qui pourrait ouvrir de nouvelles voies pour l'assistance électorale de la Commission.

L'assistance électorale est traditionnellement mise en œuvre avec une orientation projet par les procédures contractuelles et financières de la Commission européenne ou même plus souvent encore par des fonds communs gérés par le PNUD. Si on a choisi dans ce cas de figure d'y appliquer les principes de l'appui budgétaire, c'est parce qu'ils représentaient le seul moyen rapide de répondre à la demande tardive du gouvernement mozambicain, mais ce choix a aussi ouvert des possibilités. La nécessité absolue de fixer des points de référence et des conditions dans les programmes d'assistance électorale demandera très probablement des ajustements qui pourraient faire de l'approche sectorielle de l'appui budgétaire un meilleur compromis pour combiner les mécanismes budgétaires généraux et les besoins spécifiques de l'assistance électorale.

201

Les programmes de soutien aux élections mozambicaines de 2003/2004, même s'ils n'ont pas apporté d'amélioration dans l'administration technique du processus électoral, ont montré que la Commission européenne pouvait avoir d'autres instruments de levier importants pour promouvoir la future réforme et consolider la démocratie à long terme.

Pour les programmes 2003-2004, les principaux bénéficiaires du soutien de la Commission ont été le ministère des finances, la Commission nationale électorale (ci-après la CNE) et son bras d'exécution, le secrétariat technique de l'administration électorale (ci-après le STAE).

A) CONTEXTE

Depuis l'accord général de paix signé en 1992, mettant fin à plus de 15 ans de guerre civile, la Commission européenne a joué un rôle très important dans toutes les élections multipartites qui ont eu lieu dans le pays. Les élections présidentielles de 1994, largement soutenues par la mission de maintien de la paix des Nations unies (ONUMOZ), ont marqué une transition pacifique et réussie avec une forte participation des électeurs (88 %), mais les autorités électorales nationales ont joué en pratique un rôle organisationnel très limité. Le PNUD était en charge de la coordination de l'assistance technique à la CNE par l'intermédiaire d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs auquel la Commission européenne a apporté une contribution significative.

C'est une CNE transformée qui a organisé les premières élections locales en 1998, mais celles-ci se sont tenues dans seulement 33 villes au lieu de 148 circonscriptions administratives³⁴. La participation a été extrêmement faible (15 %) en raison du boycott de la Renamo. Pour ces élections, la Commission européenne a mis en place un projet d'assistance financé par le FED via ses procédures contractuelles et financières standard pour un montant de 9,5 Mio EUR. Ce projet a été conduit en parallèle du fonds d'affectation spéciale géré par le PNUD, qui conservait l'ensemble des pouvoirs de décision sur les opérations électorales avec un montant de 7 Mio EUR. La Commission a essentiellement apporté des fonds et une assistance technique à la CNE et au STAE pour qu'ils puissent se procurer le matériel nécessaire pour l'inscription des électeurs et pour le scrutin (achat et transport). Son projet incluait une assistance technique pour aider le STAE à préparer les documents pertinents pour traiter les passations de marchés publics et les adjudications en utilisant les procédures du FED.

202 Pour les élections présidentielles de 1999, une nouvelle CNE a été créée pour refléter la représentation des partis à l'Assemblée nationale. Suite à la faible participation et aux soucis liés à l'inscription pour les élections municipales de 1998, l'inscription a été complètement refaite pour les élections présidentielles et législatives de 1999. Le soutien de la Commission européenne à ce processus électoral s'est monté à 21 Mio EUR, pour un budget total estimé à 35 Mio EUR. Le projet apportait des fonds du FED via les procédures standard de la Commission et contribuait aussi au fonds d'affectation spéciale du PNUD pour l'assistance technique. La Commission a choisi cette forme de soutien après avoir déployé une mission d'évaluation des besoins qui a étudié le processus de 1998 et pris comme point de départ la première demande de soutien préparée par le gouvernement mozambicain en octobre de cette même année.

Les observateurs nationaux et internationaux ont dans l'ensemble fait l'éloge de ces élections, en particulier du scrutin et du dépouillement, mais ont signalé de graves préoccupations concernant la tabulation des résultats aux niveaux provincial et national et un possible gonflement des registres électoraux avec un grand nombre de doublons et d'électeurs décédés. Étant donné toutefois que l'organisation du processus n'avait pu commencer vraiment que huit mois avant le jour des élections, en raison de l'adoption très tardive du nouveau dispositif législatif, le résultat global a été estimé comme une étape positive dans le développement démocratique du pays.

B) IMPLICATION TARDIVE DE LA COMMISSION DANS LE PROCESSUS 2003/2004

Après les développements positifs des précédents cycle électoraux, la Commission européenne n'a pas mentionné l'assistance électorale comme une priorité dans le document de stratégie par pays pour la période 2002-2007. Cependant, suite à une demande spécifique des autorités mozambicaines, la délégation de la Commission a accepté de soutenir les élections

34 La Renamo a prétendu qu'un grand nombre de ses électeurs avaient été privés de leur droit de vote pendant le processus d'inscription des électeurs et a boycotté les élections.

présidentielles de 2004, comme le demandait aussi l'ordonnateur national. Cette demande de soutien est intervenue tardivement dans le processus et la délégation européenne a été contrainte d'explorer de nouvelles voies pour mobiliser les fonds nécessaires dans le peu de temps disponible. Malheureusement, alors que tous les efforts de la Commission se sont portés sur la mobilisation de ressources et l'identification des procédures que l'on pouvait ajuster à la méthode spécifique sélectionnée pour le financement, on n'a pas fait suffisamment attention à insérer tous les indicateurs de performance et les points de référence nécessaires pour s'assurer que les problèmes systémiques identifiés dans les précédents processus électoraux pouvaient être traités correctement.

Dans cette urgence, le financement du FED a été proposé pour les élections locales de 2003 et les élections parlementaires et présidentielles de 2004, au motif qu'il s'agissait d'une condition nécessaire à la stabilisation de la démocratie mozambicaine et, par conséquent, d'un objectif suprême du 9^e FED et de son programme indicatif national. Afin de maintenir une certaine cohérence avec la stratégie globale des donateurs et le grand programme FED d'appui budgétaire déjà en place au Mozambique, la délégation européenne a proposé que la contribution supplémentaire du FED au processus électoral se fasse sous la forme d'un appui budgétaire direct. En raison de la demande très tardive, il n'existait aucun autre mécanisme financier normal pour sa mise en œuvre qu'une augmentation de l'enveloppe globale d'appui macrobudgétaire, assortie de différentes conditions détaillées dans une DCI sur les processus électoraux 2003-2004 qui a été signée par le PNUD (représentant un groupe de donateurs), la Commission européenne et le gouvernement (ministère des finances).

Les conditions de la DCI incluait un plan d'action détaillant toutes les activités, les devis pour les deux événements électoraux et les sources de vérification, un groupe de coordination (groupe de travail des donateurs) qui coordonnait la CNE et le STAE pour clarifier et évaluer les apports nécessaires de la communauté internationale, des rapports réguliers sur la mise en œuvre et les dépenses budgétaires, et enfin des mécanismes d'évaluation dont les rapports finaux du PNUD et du conseiller électoral de l'UE, de la MOEUE, d'autres missions d'observateurs, de la CNE et du STAE. Ces conditions, quoique non conformes aux principes de l'appui budgétaire, permettaient un contrôle nécessaire du soutien financier apporté au processus électoral et constituaient une garantie que les fonds serviraient à assurer la tenue des élections à temps.

La décision de la Commission européenne d'augmenter sa contribution globale au projet d'appui budgétaire en faisant transiter les fonds par le ministère des finances exigeait aussi que le STAE présente un budget électoral détaillé à ce dernier et que le ministère puisse ne verser les fonds qu'en fonction de ce budget. Une planification et des préparatifs budgétaires plus précoces du STAE auraient aidé le ministère des finances dans cette tâche, comme le ferait un appui budgétaire plus précoce si le mécanisme devait être réutilisé. Dans la précipitation du moment, aucune assistance technique directe n'a été envisagée par la Commission, à l'exception toutefois d'un conseiller électoral engagé bilatéralement par des États membres, qui rendait compte

directement à la troïka de l'UE et a joué un rôle tampon crucial entre les donateurs et les organes d'administration des élections. Le PNUD avait par ailleurs une présence technique très limitée et ne pouvait pas influencer le processus³⁵.

Le coût total du processus électoral de 2004 était de 21 Mio EUR, la contribution de la Commission européenne s'élevant à 16,4 Mio EUR. Le tendance à la baisse de ces coûts a montré la plus grande stabilité des institutions étatiques dont le budget pouvait alors couvrir une plus grande part des frais. Mais les autorités mozambicaines étaient encore largement dépendantes de la contribution de la Commission pour l'organisation de leurs élections.

Outre l'organisation des élections et le soutien aux organes d'administration, la Commission européenne a financé par un appel de propositions de micro- et de macroprojets, dans le cadre de l'IEDDH, un certain nombre d'OSC qui travaillaient sur les processus électoraux. Cette démarche garantissait que l'organisation des élections était équilibrée par un meilleur accès aux informations sur le processus électoral et sur les droits des citoyens via un média plus libre et interactif s'adressant à des groupes potentiellement désavantagés, ce qui rejoint des objectifs de gouvernance plus large.

204

Les élections de 2003 et 2004, en dépit de la bonne organisation logistique et de l'absence d'épisodes violents le jour des élections, ont mis en évidence les mêmes problèmes (listes électorales gonflées, usage de trois listes électorales différentes, nombre vague d'électeurs inscrits et de bureaux de vote, grand nombre de doublons) que ceux qui ont surgi au cours des précédents processus électoraux, avec en outre des problèmes plus graves encore de tabulation des résultats, d'attribution des bulletins litigieux, de fraudes et de participation très faible.

Pour les élections présidentielles de 2004 en particulier, le problème le plus sérieux a été l'utilisation de trois listes électorales différentes le jour des élections (à savoir la liste de 1999, celle mise à jour en 2003 et celle mise à jour en 2004). L'utilisation incohérente de ces trois listes a probablement privé à nouveau de leur droit de vote plusieurs électeurs³⁶. La tabulation des résultats a pris beaucoup de temps avec des défauts techniques et administratifs qui ont créé la suspicion

35 Le PNUD disposait par ailleurs de seulement un Mio USD via un fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour l'assistance électorale du STAE, alors qu'il prévoyait au départ cinq conseillers techniques, réduits ensuite à un conseiller technique en chef et un expert TIC suivant des indications précises du STAE.

36 L'inscription s'est faite en seulement 17 jours et l'objectif était d'inscrire les nouveaux électeurs, ceux qui avaient déménagé et de supprimer les noms des personnes décédées et les doublons. Le nombre officiel d'électeurs communiqué était de plus de 9 millions, ce qui, au regard des facteurs démographiques mozambicains, ne semblait pas exact; un chiffre compris entre 6,7 et 7,8 millions auraient semblé plus réaliste. Le directeur du STAE a aussi déclaré en novembre que la liste électorale avait été informatisée, corrigée et consolidée, alors que ce n'était à l'évidence pas le cas le jour des élections. Certaines listes électorales ont été envoyées aux mauvais bureaux de vote, certaines ne sont pas arrivées. Le STAE n'est pas parvenu à produire une liste complète des bureaux de vote, ce qui aurait indiqué non seulement les emplacements, mais aussi les nombres correspondants sur les listes électorales par bureau. Il est aisé de produire des feuilles de résultats fictives s'il n'existe pas de moyen de vérifier le nombre réel de bureaux de vote et de comparer le nombre de feuilles au nombre de bureaux.

et jeté le doute sur l'exactitude du résultat définitif³⁷. Toutes considérations politiques mises à part, d'un point de vue purement technique, le processus de 2004 a représenté une régression dans le développement de la gouvernance globale du pays. Tous les observateurs ont unanimement considéré que ces élections, bien qu'elles fussent la troisième génération d'élections nationales et le cinquième événement électoral du pays, avaient été mal gérées.

Le modèle partisan choisi pour que la CNE³⁸ garantisse la transparence du processus électoral et une participation adéquate de l'opposition a fini en pratique par faire obstacle au développement d'une conscience civique et institutionnelle dans les organes d'administration des élections. Les décisions de la CNE, très souvent prises en fonction de la ligne des partis et pas nécessairement dans l'intérêt des institutions ni du processus électoral, ont conduit à un organe d'administration trop politisé et érodé son image d'institution indépendante et impartiale. Les performances décevantes de son bras opérationnel, également trop politisé et directement lié au gouvernement, ont aussi été au centre des discussions. L'élection partielle controversée à Mocimboa da Praia, qui s'est tenue six mois après les élections présidentielles, a montré que, malgré les critiques de la Cour constitutionnelle et plusieurs rapports d'observateurs, la CNE continuait à suivre son programme politique³⁹.

205

C) ÉVALUER L'APPUI BUDGÉTAIRE COMME MOYEN DE FOURNIR DE L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

Augmenter l'appui macrobudgétaire de l'État était une solution intéressante pour répondre positivement à la demande tardive d'assistance électoral du gouvernement du Mozambique. C'était aussi la seule façon d'obtenir un versement rapide des fonds nécessaires pour rendre le processus possible. L'absence de toute référence à un soutien des élections dans le DSP avait en effet placé la délégation de la Commission européenne dans une position politique très délicate lorsque l'ordonnateur national était venu frapper à sa porte pour demander un tel soutien. La qualité des résultats s'en est toutefois ressentie. Mais il faut bien admettre aussi que les défauts systémiques identifiés dans le processus électoral de 2004 n'auraient de toute façon pas pu être corrigés étant donné le peu de temps disponible.

37 Ce processus a été encore plus entaché par le manque de transparence de la CNE qui a refusé son accès aux observateurs. Un nouveau progiciel conçu par une société liée à Frelimo a été fourni à la dernière minute sans consultation et présentait des caractéristiques de sécurité médiocres. Il avait aussi été programmé pour accepter un nombre de bureaux de vote supérieur de 566 au nombre total de bureaux réels. Dans certains cas, le logiciel a refusé des résultats valides. 8,7% des feuilles de résultats ont été refusés dans des circonstances controversées par la CNE.

38 En fait, la CNE actuelle est composée de 19 membres: un président nommé par le gouvernement, deux vice-présidents et 16 membres ordinaires nommés par les partis politiques au prorata de leur représentation au Parlement. Dans les faits, 10 membres de la CNE sont affiliés au Frelimo et 8 à la Renamo.

39 La principale controverse dans ce cas particulier portait sur le nombre inhabituel de votes nuls, qui représentait 5,4% contre 2,6% en 2003 et sur les allégations du candidat perdant de la Renamo selon lesquelles des votes en sa faveur avaient été délibérément considérés comme nuls par le personnel du STAE.

Si cette solution consistant à financer le processus électoral par une augmentation de l'appui budgétaire pouvait apparaître superficiellement comme un choix plutôt passif, elle a en fait donné un grand poids politique à la délégation européenne qui peut maintenant en user dans les négociations en cours sur la future réforme électorale. La complexité de la politique du Mozambique est telle que la Commission européenne a toutes les raisons de rester engagée à ce niveau et d'utiliser le levier de l'appui budgétaire pour obtenir un engagement de réforme au niveau gouvernemental.

L'avantage d'une stratégie d'appui budgétaire est qu'elle rend le gouvernement partenaire plus responsable vis-à-vis des donateurs et de son propre Parlement pour son budget global. En théorie, cette forme de soutien, tout en forçant le gouvernement partenaire à ouvrir tout son budget aux examens et audits externes, doit s'accompagner d'une approche moins intrusive de la part de la communauté des donateurs qui juge ensuite des performances du gouvernement à partir des objectifs généraux de gestion financière saine et de réduction de la pauvreté plutôt que sur des activités isolées.

206

Dans le contexte d'urgence des élections mozambicaines en préparation, l'instrument a permis qu'elles se tiennent comme prévu. Le résultat global semble montrer que le mécanisme de l'appui budgétaire a bien fonctionné pour l'assistance électorale, malgré les sérieuses réserves de beaucoup. Parmi les préoccupations les plus courantes concernant la stratégie de l'appui budgétaire figurent l'absence de contrôle spécifique sur les dépenses et le fait qu'il n'y a aucun moyen d'affecter les fonds à des points de référence techniques/politiques précis pour s'assurer qu'ils sont bien dépensés pour traiter des problèmes systémiques. En d'autres termes, l'instrument ne donne pas de levier spécifique sur des aspects techniques du processus.

Dans le contexte mozambicain, l'assistance technique limitée demandée par le STAE et fournie par le PNUD a encore compliqué tout cela. La perplexité que soulève l'utilisation de l'appui budgétaire pour l'assistance électorale vient aussi des concepteurs de cette approche eux-mêmes, qui considèrent le secteur des élections trop orienté résultats et trop politiquement sensible pour être intégré dans une approche générale d'appui budgétaire. Néanmoins, dans les pays comme le Mozambique, où la Commission européenne restera parmi les soutiens les plus importants des processus électoraux, il serait certainement approprié d'explorer les possibilités qu'offre cette approche. Elle pourrait même être la solution de compromis nécessaire entre les instances évoquées ci-dessus, même s'il faut souligner que, dans le domaine de l'assistance électorale, l'approche projet reste la plus indiquée.

Le Mozambique devra bientôt faire face à trois niveaux d'élections (les élections provinciales en 2007, 33 élections municipales en 2008 et les élections parlementaires et présidentielles en 2009). Pour l'étape suivante du soutien de la Commission européenne, trois niveaux d'intervention doivent être pris en compte: a) la réforme juridico-constitutionnelle, b) le soutien technologique des opérations électorales et la correction des défauts systémiques, c) le soutien ciblé à la société civile.

La réforme juridico-constitutionnelle est cruciale pour obtenir aussi des résultats à d'autres niveaux. Tout soutien visant à résoudre des problèmes techniques importants ne résoudra pas les problèmes endémiques rencontrés jusqu'à maintenant si la CNE et le STAE ne changent pas leur *modus operandi*. Cela exige des changements considérables dans la vision que les deux principaux partis politiques ont du rôle de l'organe d'administration des élections. La pression politique de l'UE doit rester centrée sur un changement radical dans la structure, le *modus operandi* et les mécanismes de décision de la CNE, et cela pourrait se faire avec une assistance juridique permettant de rédiger des dispositions pour la réforme électorale qui prennent bien en considération les implications techniques.

L'intervention de la Commission européenne exige cependant une décision cruciale concernant le type de méthode qui sera privilégié. L'option d'un appui budgétaire sectoriel pourrait être le bon compromis entre le besoin d'inspirer une grande confiance dans les autorités nationales et celui de fournir une expertise technique pour renforcer les capacités de la CNE et du STAE dans des domaines cruciaux où des déficiences sont clairement apparues.

L'appui budgétaire sectoriel est tout à fait approprié si deux conditions essentielles sont remplies: 1) l'existence d'un cadre macroéconomique sain et 2) un niveau satisfaisant de responsabilité dans la gestion des finances publiques. En adoptant une approche de soutien budgétaire sectoriel, la Commission doit décider si l'utilisation des ressources qu'elle fournit doit être « ciblée », affectée à des lignes budgétaires spécifiques, ou non ciblée. Étant donné la nature spécifique des élections, l'appui budgétaire sectoriel ciblé pourrait être le mécanisme le plus approprié si la méthode est retenue.

Pour faire du « processus électoral » un secteur, il faut le lier à la priorité de réduction de la pauvreté et cela est aisé lorsqu'on reconnaît que les élections sont l'un des meilleurs moyens de faciliter et d'encourager la participation des citoyens aux décisions qui changent leur vie et de tenir leurs représentants pour responsables des résultats. Les élections représentent donc une étape critique pour améliorer la participation des citoyens à la vie politique, viser les objectifs liés de lutte contre la pauvreté, de développement humain et atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Cependant, avant de considérer le soutien aux processus électoraux comme un secteur, la Commission européenne doit vérifier que les conditions préalables générales qui caractérisent cette approche sont en place dans ce contexte, à savoir: une autorité solide et efficace au niveau du ministère/secteur (et l'impartialité dans le cas de l'organe d'administration des élections), l'engagement du gouvernement dans le processus (y compris pour la réforme des lois électorales), un large consensus entre le gouvernement et les donateurs sur les questions-clés de politique et de gestion pour le secteur (par exemple pour le choix d'un nouveau système d'inscription), et enfin un degré raisonnable de stabilité macroéconomique et politique permettant une

prévisibilité du budget. Lors de l'évaluation de ces conditions préalables, la Commission pourrait être utile pour influencer un processus plus démocratique⁴⁰.

Après le dilemme politique de la structure et du modus operandi de la CNE et du STAE suivants, les problèmes techniques concernent principalement la question d'un nouveau projet d'inscription des électeurs à lancer dans un avenir proche ou non. Les solutions techniques à adopter doivent prendre en compte tout le concept opérationnel, du modèle d'inscription à la tabulation des résultats, en passant par des listes électorales permanentes et mises à jour, la production préalable d'une liste des bureaux de vote et la publication des résultats au niveau du bureau de vote. Il faut alors entreprendre une étude de faisabilité approfondie concernant l'inscription des électeurs, avec une enquête sur l'attitude adoptée dans ce processus, pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause sur le modèle à soutenir et à financer. Cependant, une discussion conceptuelle sur le modèle et la méthodologie d'inscription des électeurs ne doit pas faire oublier le besoin d'une analyse minutieuse des problèmes actuels avec les listes électorales, quel que soit le futur modèle retenu.

208

L'autre pilier important du futur soutien de la Commission européenne devra rester la société civile. Par rapport à 1994 et 1999, la participation des électeurs en 2004 a été très faible à 36 %, même si les listes électorales avaient été gonflées. Pour inverser cette tendance inquiétante, il faut financer et mener une enquête ou une évaluation des besoins sur les attitudes des électeurs qui permette de connaître et d'analyser les raisons de cette abstention. Cette enquête exhaustive pourrait constituer la base de tous les programmes d'éducation civique à venir afin de cibler les besoins des électeurs et de les motiver, car c'est par leur participation et l'exercice de leurs droits civiques et de leurs responsabilités qu'ils peuvent faire changer les choses plutôt qu'en laissant le fossé entre l'électorat et les élus se creuser. Une telle enquête sera aussi utile aux partis politiques et aux parlementaires pour mieux représenter leur base.

Plus généralement, la délégation a été louée d'avoir facilité le recrutement d'un conseiller électoral de l'UE, engagé bilatéralement par deux États membres. Il a en effet joué un rôle de liaison crucial avec le STAE, a réussi à encourager des décisions importantes soutenues par la Commission européenne et a aidé les États membres à mieux comprendre les complexités techniques des processus. L'objectif global de ce poste était d'améliorer la capacité de l'UE à suivre les processus électoraux au Mozambique. On a certainement là un exemple que d'autres délégations devraient suivre en engageant temporairement un expert des opérations électorales par contrat-cadre pour s'efforcer de suivre techniquement la mise en œuvre des programmes/projets, même lorsqu'ils sont financés par un fonds commun.

40 En outre, si on concevait une approche du secteur du processus électoral, elle devrait être évaluée comme pour les autres secteurs par rapport aux sept domaines-clés: la stabilité budgétaire, les capacités institutionnelles et le dossier de gestion financière, des objectifs stratégiques comme une série de trois événements électoraux dans le cadre global du cycle électoral de cinq ans, le système de coordination des donateurs et des mécanismes d'examen et de suivi.

A woman with dark hair and glasses is smiling. She is wearing a white t-shirt with the words 'ELECTORAL COMMISSION' printed on it. She is holding a document or folder in her hands. The background is a textured wall.

Annexes

Liste d'acteurs internationaux, continentaux et régionaux.....	211
Liste d'acronymes et d'abréviations.....	225
Bibliographie et autres documents pertinents.....	231
Remerciements.....	236

Liste d'acteurs internationaux, continentaux et régionaux

Vous trouverez ci-dessous une liste indicative et non exhaustive d'acteurs internationaux, continentaux et régionaux qui ont été directement ou indirectement impliqués dans l'assistance électorale de la Commission européenne ces cinq dernières années¹.

ORGANISATIONS INTERNATIONALES, CONTINENTALES, RÉGIONALES ET INTERGOUVERNEMENTALES

EAD/DAP ONU, division de l'assistance électorale du département des affaires politiques des Nations unies, a été créée en 1992, d'abord sous le nom d'Unité de l'assistance électorale, pour fournir un soutien technique dans le domaine de l'assistance électorale. Le rôle principal de la division est d'examiner les demandes d'assistance électorale, d'identifier et de tenir à jour les normes électorales des Nations unies, d'entreprendre des missions d'évaluation des besoins, d'assister les organisations des Nations unies et d'autres organisations dans la conception d'activités d'assistance électorale, de développer des stratégies opérationnelles pour les composantes électorales des opérations de maintien de la paix, de tenir une liste d'experts électoraux, de faciliter l'observation internationale des élections et de servir de mémoire institutionnelle des Nations unies dans son domaine. www.un.org/french/Depts/dpa/electoral.shtml

211

PNUD, Programme des Nations unies pour le développement, fait partie des Nations unies, apporte, au niveau national, du conseil sur les politiques et des programmes destinés à renforcer des institutions et des processus démocratiques viables (par exemple, les organes d'administration des élections, les parlements, les organes judiciaires, etc.). Il met l'accent lors de ses interventions dans le domaine électoral sur le renforcement à long terme des capacités des institutions et des processus électoraux, ainsi que sur la sensibilisation et la participation de la société civile. Le PNUD joue aussi un rôle-clé dans la coordination au niveau national entre les donateurs et les autres acteurs nationaux et internationaux de l'assistance électorale. Il s'agit aussi bien de coordination financière, avec la canalisation des fonds des donateurs pour le soutien électoral, que de coordination du soutien lui-même par des réunions et des forums de coordination des donateurs. Dans la plupart des cas, lorsqu'une assistance électorale des Nations unies est fournie à un pays, un coordinateur/représentant résident y représente les Nations unies. Au siège du PNUD, le Bureau

1 La description des acteurs est tirée: de leurs sites officiels, des guides du PNUD sur les partis politiques, du guide du PNUD *UNDP Guide on Civil Society Organizations dealing with Electoral Systems and Processes*, du manuel *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* et des sites Internet <http://www.idea.int/parties/> et www.democracyagenda.org (en anglais).

de la politique de développement fait équipe avec le bureau régional concerné pour répondre aux priorités et besoins identifiés au niveau national, en étroite collaboration avec la division de l'assistance électorale. www.undp.org/french/

OSCE/BIDDH, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), est l'institution de l'OSCE qui s'occupe des élections, des droits de l'homme et de la démocratisation. Basé à Varsovie en Pologne, le BIDDH promeut les processus électoraux démocratiques par l'observation scrupuleuse des élections et conduit des projets d'assistance électorale qui favorisent une véritable démocratie participative. Il assiste également les États participants dans la mise en œuvre de leurs engagements portant sur la dimension humaine. Pour ce faire, il apporte son expertise et un soutien pratique à la consolidation des institutions démocratiques par des programmes à long terme destinés à renforcer l'État de droit, la société civile et la gouvernance démocratique. www.osce.org/publications/odihr/2004/11/13555_54_fr.pdf (pour une brève présentation en français) et www.osce.org/odihr (en anglais)

212

International IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), c'est-à-dire l'institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, a été fondé en 1995 avec pour mandat de soutenir une démocratie durable partout dans le monde. L'institut travaille aussi bien avec les nouvelles démocraties qu'avec les anciennes, aide à développer et à renforcer les institutions et la culture de la démocratie. Il fonctionne aux niveaux international, régional et national, en partenariat avec un certain nombre d'institutions. IDEA utilise la comparaison d'expérience, l'analyse et le dialogue approfondi avec les professionnels pour identifier des exemples de bonnes pratiques et produire des outils et des guides sur le soutien de la démocratie. Il propose des publications régulières, un site web toujours plus étoffé et plusieurs bases de données. Il forme des réseaux d'experts, développe du matériel pédagogique et fournit des conseils stratégiques sur les questions liées à son programme de travail. IDEA travaille avec la communauté internationale des fournisseurs d'assistance, mais aussi avec des acteurs locaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les États arabes et dans le Caucase du Sud. www.idea.int

OIM, Organisation internationale pour les migrations, est une organisation intergouvernementale créée en 1951 avec pour mission de réinstaller les personnes déplacées, les réfugiés et les migrants européens. Elle gère maintenant une grande variété d'activités de gestion des migrations partout dans le monde. Elle a aussi acquis une expérience considérable dans l'organisation et la gestion de l'inscription des électeurs et des scrutins à l'extérieur du pays pour le compte des gouvernements concernés, essentiellement pour soutenir les populations réfugiées et déplacées dans les processus électoraux. www.iom.int/jahia/Jahia/lang/fr/pid/1

OEA, Organisation des États américains, a, par l'intermédiaire de son département de la promotion de la démocratie, observé des élections dans la plupart de ses États membres et fourni de l'assistance électorale à d'autres pays membres des Amériques, pour contribuer à assurer la transparence et l'intégrité du processus électoral. Guidée par les principes de la Charte démocratique, l'OEA soutient également les efforts de décentralisation des gouvernements, de modernisation

des partis politiques, de renforcement des assemblées législatives nationales et de consolidation des valeurs et de la culture démocratiques. Elle travaille aussi à la promotion d'un plus grand rôle pour la société civile dans les prises de décision. www.oas.org/main/french/

UA, Union africaine, la plus jeune des organisations continentales, a récemment entrepris de renforcer, au sein de son département des affaires politiques, la division des droits de l'homme et de la démocratisation, afin de faire face aux demandes de soutien électoral, qu'il s'agisse d'observation ou d'assistance technique. Elle a fourni pour la première fois de l'assistance électorale au Liberia pour les élections présidentielles de 2005, mais elle a besoin elle-même d'une assistance technique pour pouvoir devenir un bon fournisseur d'assistance électorale. www.africa-union.org/home/bienvenue.htm

Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (FP CDAA) est un organisme interparlementaire régional qui rassemble douze parlements. Les objectifs du forum incluent la promotion de la démocratie multipartite, la bonne gouvernance, l'égalité des sexes et la stabilité politique dans la région, ainsi que le respect de l'État de droit, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'est donc intéressé de très près à l'observation des élections dans ses États membres et ses opérations ont permis de développer et d'adopter des normes électorales CDAA qui servent depuis de points de référence pour évaluer l'administration et la tenue des élections dans la région. En parallèle, le forum a aussi décidé de ne plus se contenter d'observer uniquement les activités de scrutin et de dépouillement pour étendre ses missions aux autres phases d'un processus électoral, c'est-à-dire celles qui précèdent et suivent l'élection. www.sadcpf.org/index.php

ORGANISATIONS SPÉCIALISÉES ET CONSORTIUMS À COUVERTURE GLOBALE

Contrat-cadre de la Commission européenne - LOT 7: Culture, gouvernance et affaires intérieures: la Commission a créé pour les actions inférieures à 200 000 EUR un contrat-cadre destiné à un consortium de sociétés et d'organisations fournissant des services à toutes les étapes du cycle de projet. Pour l'assistance électorale, le lot concerné, jusqu'à la fin 2007, est celui de la culture, de la gouvernance et des affaires intérieures. Elle entre dans le sous-secteur du soutien à la démocratisation qui comprend: les processus de démocratisation (dont l'éducation civique), les causes sociales et politiques des conflits (prévention des conflits), les élections (recensement, soutien des processus électoraux et supervision, etc.), le rôle et le fonctionnement du Parlement, la citoyenneté (légitimité de la représentation, participation et responsabilité politique). Le consortium couvre en général une large gamme d'activités et se compose d'entreprises/organisations sélectionnées pour deux ans. Le consortium choisi répond aux demandes d'experts et de services d'assistance électorale reçues généralement par les délégations, mais aussi par le siège à l'occasion de missions exploratoires pour des MOEUE. Son expertise interne de l'assistance électorale repose sur la présence d'experts électoraux spécialisés travaillant à plein temps dans les organisations du consortium. La liste du consortium se trouve sur: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/tender/gestion/index_en.htm

214

IFES, Fondation internationale pour les systèmes électoraux, créée en 1987, est une organisation à but non lucratif qui œuvre au développement de sociétés démocratiques. Elle a son siège aux États-Unis, à Washington, DC, mais aussi des antennes dans plus de 20 pays. L'IFES fournit de l'assistance technique aux nouvelles démocraties dans les domaines de l'administration des élections, du développement de la société civile, des droits de l'homme, de l'État de droit et de la gouvernance. En 2004, l'IFES a créé le Centre pour la gouvernance en phase de transition et de postconflit pour mettre en place des programmes destinés à augmenter la stabilité politique dans les États fragiles ou faillis en vue de faire avancer la démocratie par un processus politique. Le Centre cherche à réduire les effets déstabilisants pour la gouvernance des menaces nationales, régionales et transnationales que représentent le terrorisme, la corruption et le crime engendrés par des processus politiques violents, conflictuels, frauduleux ou contestés, des sociétés civiles inexistantes et des systèmes judiciaires inadéquats. www.ifes.org

Carter Center: la mission du Carter Center est de contribuer à créer un monde dans lequel tous les hommes, toutes les femmes et tous les enfants puissent vivre en paix et en bonne santé. Fondée en 1982, cette association caritative a contribué à améliorer la qualité de vie de la population dans plus de 65 pays. Par le biais de son programme de démocratie, le centre fait de l'observation électorale internationale, œuvre à renforcer la capacité des organisations civiques à participer à l'élaboration des politiques gouvernementales et promeut l'État de droit. Les observateurs analysent les lois électorales, évaluent les processus d'inscription des électeurs, les efforts d'éducation des électeurs et l'ouverture des campagnes, en particulier la compétitivité, la libre participation au processus électoral et l'accès aux médias. www.cartercenter.org

MacDougall Trust est une œuvre de bienfaisance indépendante pour la recherche à vocation pédagogique. Elle a été créée en 1948. Le Trust cherche à faire progresser la connaissance et à encourager la recherche en sciences politiques et économiques, sur les fonctions du gouvernement et les services fournis à la communauté par les organismes publics et bénévoles, sur les méthodes électorales et la sélection du gouvernement ou de leaders d'organes représentatifs, ainsi que sur la démocratie représentative, ses formes, ses fonctions, son développement et les institutions associées. Il le fait principalement par la publication d'un périodique intitulé *Representation: the Journal of Representative Democracy* et par la tenue et le développement de la bibliothèque Lakeman des études électorales. www.mcdougall.org.uk

ERIS, services internationaux de réforme électorale, sont une division de l'Electoral Reform Society of Great Britain and Northern Ireland (ERS), fondée en 1884 pour développer la démocratie au Royaume-Uni et à l'étranger. Le but des ERIS est d'offrir un service de conseil complet pour toutes les démocraties et ils ont été constitués comme un institut indépendant et non politique. Avec une équipe d'employés basée à Londres et un bureau régional en Afrique, les ERIS travaillent en partenariat avec des commissions électorales nationales et des organisations de la société civile ou pour le compte de donateurs internationaux afin de fournir une assistance électorale ou une assistance à la démocratisation de spécialiste. www.eris.org.uk

European Network of Election Monitoring Organizations (ENEMO) est un réseau européen d'organisations d'observation électorale créé en 2001. Il encourage l'implication des organisations civiques dans la surveillance des élections. Pour engager, éduquer et donner le pouvoir aux citoyens de manière efficace, le réseau promeut les normes d'observation électorale de ses membres, soutient des projets d'échanges internationaux entre eux, développe des ressources documentaires à l'échelle européenne sur la législation et les systèmes électoraux, et fournit un soutien international à ses membres. www.enemo.eu

NDI, Institut national démocratique, est une organisation à but non lucratif basée aux États-Unis soutenue par le parti démocrate américain qui œuvre au renforcement et à l'extension de la démocratie dans le monde entier. S'appuyant sur un réseau mondial d'experts bénévoles, le NDI fournit une assistance pratique à des responsables civiques et politiques qui défendent des valeurs, des pratiques et des institutions démocratiques. Le NDI travaille avec des démocrates de toutes les régions du monde pour créer des organisations civiques et politiques, préserver des élections et promouvoir la participation des citoyens, la transparence et la responsabilité du gouvernement. Avec le Carter Center, le NDI a développé et mis en œuvre des projets destinés à donner les moyens à des organisations d'observateurs nationaux d'effectuer une tabulation parallèle des votes ou des échantillonnages des résultats partiels. www.ndi.org

IRI, Institut républicain international, est une organisation à but non lucratif dont l'objectif est de faire progresser la démocratie dans le monde entier. L'IRI met en œuvre un grand nombre de programmes internationaux pour promouvoir et renforcer les idéaux et les institutions

démocratiques. Ces programmes sont tous structurés pour répondre aux besoins des participants du pays hôte. Ils incluent de la formation sur des questions telles que la responsabilité civique, le processus législatif pour les fonctionnaires d'État nouvellement élus, et l'organisation de partis politiques et de campagnes électorales. www.iri.org

RÉSEAUX MONDIAUX, RÉGIONAUX ET NATIONAUX ET ASSOCIATIONS D'ORGANES D'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) est une association non partisane créée en 1991. Ses principaux objectifs sont de favoriser des élections libres, démocratiques et régulières, de promouvoir l'institutionnalisation et la professionnalisation des processus et des procédures démocratiques, de soutenir le développement de systèmes électoraux ouverts et démocratiques dans la région, et de proposer un forum non partisan et politiquement neutre pour l'échange d'informations entre les agents et les experts électoraux. Ses activités comprennent du soutien sur la technologie électorale, sur la réforme du financement des campagnes et sur la participation des citoyens aux processus électoraux. www.aceeeo.org

216

Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), association interaméricaine des organismes électoraux, a été fondée en 1991 pour promouvoir la coopération entre les organisations et les associations électorales créées conformément aux protocoles de Tikal et Quito. Elle a étendu le champ potentiel de coopération pour fournir, dans la mesure du possible, du soutien et de l'assistance aux organisations membres qui les demandaient. Le Centre d'aide et de promotion électorale (CAPEL), créé en 1983 au Costa Rica, sert de secrétariat exécutif à ces réseaux.

Association des organisations électorales des Caraïbes (ACEO) a été créée en 1998 pour promouvoir la coopération et l'assistance mutuelle entre les autorités électorales des Caraïbes et l'utilisation de processus électoraux qui garantissent des élections libres, régulières et pacifiques. Ces objectifs sont partiellement atteints par le renforcement d'organisations et d'administrateurs électoraux indépendants et impartiaux, par la mise en place de procédures électorales transparentes propres à gagner la confiance de l'opinion publique, par l'organisation d'un forum pour l'échange d'expériences, d'informations et de technologies liées aux élections, et par la constitution aux Caraïbes d'un centre de ressources pour la recherche et l'information. www.ifes.org/caribbean

Association des autorités électorales africaines (AAEA) a été fondée en 1997. C'est une mutuelle qui se consacre à la professionnalisation de l'administration des élections par des échanges d'informations et une coopération régionale en réseau. L'association encourage les élections libres et régulières, gérées de façon indépendante et impartiale par des organisations et des administrateurs, les procédures électorales ouvertes et transparentes propres à gagner la confiance de l'opinion publique, et la participation des citoyens, des candidats et des ONG non partisans aux processus électoraux. Ses activités comprennent l'observation électorale, la formation, les tables rondes et les échanges pédagogiques. www.ifes.org/afrassoc1

Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), réseau de soutien électoral au niveau régional. Tandis que plusieurs réseaux de soutien électoral se spécialisent dans la surveillance et l'observation électorale, beaucoup soutiennent les organes d'administration des élections dans des domaines tels que la recherche électorale, la formation et l'éducation ou l'information des électeurs. Les réseaux de soutien électoral peuvent être des partenaires efficaces des organes d'administration des élections, en utilisant leurs liens dans les communautés locales et leur accès à des fonds, en particulier des fonds de donateurs dans les démocraties émergentes, pour augmenter la base de compétences des organes d'administration et augmenter les flux d'informations qui y entrent et en sortent.

PIANZEA, Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators Network, est une association semi-formelle d'administrateurs électoraux exerçant dans la région du Pacifique. Le réseau a été fondé en 1997 et son but est, dans le cadre d'une association de proximité réunissant les administrateurs électoraux du Pacifique, de faciliter et d'encourager la libre circulation d'informations électorales entre les pays membres et de fournir de l'assistance lorsque c'est possible. Les Samoa américaines, l'Australie, les Îles Cook, les Fidji, la Polynésie française, Guam, Kiribati, les États fédérés de Micronésie, la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Zélande, Niue, la République de Palau, la Papouasie - Nouvelle-Guinée, Samoa et les Îles Salomon sont les administrations reconnues membres de PIANZEA, dont le secrétariat est hébergé par la Commission électorale australienne.

Global Electoral Organisation (GEO): le développement d'associations régionales d'organisations électorales et l'internationalisation accrue des élections par la promotion de normes internationales ont conduit à la création d'un forum mondial pour discuter de la collaboration des organes d'administration des élections. La conférence du réseau Global Electoral Organisation (GEO), qui s'est tenue pour la première fois à Ottawa en avril 1999, est une rencontre mondiale d'associations régionales d'agents électoraux.

Élections Canada (www.elections.ca), **l'Institut fédéral électoral du Mexique** (www.ife.org.mx), **la Commission électorale australienne** (www.aec.gov.au), **la Commission électorale indépendante sud-africaine** (www.elections.org.za) **et le Tribunal supérieur électoral du Brésil** (www.tse.gov.br/internet/index.html) sont tous des administrations électorales indépendantes dans leurs pays respectifs qui, outre leur services nationaux, disposent d'un bras international fournissant de l'assistance électorale. Ces derniers ont développé au fil des ans une solide expertise dans les programmes de soutien électoral et ils contribuent généralement au renforcement des capacités, fournissent des conseils techniques à la demande et peuvent détacher du personnel expérimenté vers des missions internationales d'assistance électorale.

Institut électoral d'Afrique australe (EISA) est une entreprise à but non lucratif créée en 1996. Sa mission est de renforcer les processus électoraux, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, et les valeurs démocratiques. Ses activités comprennent la recherche, le renforcement des capacités, la représentation et d'autres interventions ciblées. L'organisation sert des gouvernements, des commissions électorales, des partis politiques, des organisations de la société civile et d'autres institutions travaillant dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance dans toute l'Afrique. Les principaux domaines sur lesquels portent ses programmes comprennent la démocratie, la gestion des conflits et l'éducation électorale, les élections et les processus politiques, ainsi que les scrutins et les services électoraux. www.eisa.org.za

Akina Mama wa Afrika (AMwA) est une organisation de développement non gouvernementale, internationale, panafricaine fondée en 1985. En coordonnant des initiatives locales, régionales et internationales, Akina Mama sert de forum de mobilisation, de coopération en réseau, d'information, de représentation et de formation pour les femmes africaines, ce qui permet de renforcer leurs capacités à influencer la politique et les décisions. En 1996, AMwA a constitué l'African Women's Leadership Institute (AWLI), un institut pour la formation aux responsabilités des femmes africaines, dans le cadre de son programme Africa. www.akinamamawafrika.org/

218

Femmes Africa Solidarité (FAS) est une ONG internationale existant depuis 1996. Elle cherche à encourager la participation des femmes aux processus politiques. Elle envoie aussi des missions de paix et d'enquête pour évaluer et redéfinir le rôle que les femmes jouent dans la résolution des conflits et dans la consolidation de la paix dans les régions postconflituelles. Ses principales activités incluent l'éducation des électeurs, les missions d'observation électorale, les ateliers de formation et le soutien des échanges d'informations et d'expériences entre les femmes et leurs associations dans de nombreux lieux d'Afrique. www.fasngo.org

Gender Links est une organisation à but non lucratif créée en 2001. Elle vise à augmenter la participation et la représentation des femmes dans le processus électoral et dans les fonctions politiques. Elle mène aussi des recherches sur les disparités entre les sexes dans les structures internes et dans les productions éditoriales des médias pour y changer les relations entre hommes et femmes. Elle s'efforce de renforcer les compétences de communication des militants, ainsi que la participation des femmes aux décisions. Gender Links exploite aussi ses compétences et son expertise pour offrir des services de recherche et de conseil sur les sexes et la gouvernance en général. www.genderlinks.org.za

Institut de l'éducation pour la démocratie (IED) est une ONG fondée en 1993. Sa mission est de promouvoir la démocratie en Afrique. Depuis sa naissance, l'IED a été un leader non partisan du suivi du processus démocratique au Kenya et ailleurs en Afrique par des programmes portant sur les processus électoraux, sur l'éducation des électeurs, sur la recherche et l'assistance technique. Il s'appuie sur une approche non partisane et sur l'idée que des citoyens informés sont des citoyens acteurs qui peuvent prendre part au développement de leur pays. www.iedafrica.org

Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES-AFRIQUE), fondé en 1990, est un réseau panafricain non partisan qui cherche à promouvoir la démocratie au service du développement socioéconomique et cultive une expertise africaine de la prévention et de la gestion des conflits. L'organe de gestion des programmes du GERDDES, le Centre international de recherches sur la démocratie et le développement (CIRD), se charge de l'organisation et de l'observation des élections et s'engage dans la médiation sociale et politique. www.gerddes.org

Centre de recherche et de documentation d'Afrique australe (SARDC) est un centre d'information régional indépendant qui cherche à améliorer l'efficacité des principaux processus de développement dans la région de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA). L'un des principaux objectifs du SARDC est d'aider les gouvernements, les organisations et la population de la région CDAA à déléguer rapidement et efficacement les pouvoirs à la population et à l'impliquer dans le développement. Le programme « Démocratie durable » fournit des documents et des publications sur les élections dans la région d'Afrique australe. Les autres activités du centre comprennent la collecte et la fourniture d'informations pertinentes et accessibles, selon les perspectives nationales et régionales, et le renforcement des capacités pour la collecte, le stockage et l'accessibilité des informations de manière durable. www.sardc.net

219

ORGANISATIONS ASIATIQUES SPÉCIALISÉES

Réseau asiatique pour des élections libres (ANFREL) s'est constitué en 1997 comme réseau régional des organisations d'observation électorale et des droits de l'homme. Son but est de soutenir les processus et initiatives de démocratisation en Asie. Parmi ses activités, on retiendra le renforcement des capacités, la formation et le soutien de l'observation électorale par des groupes locaux, ainsi que le lobbying et la diffusion de résultats d'élections ou d'informations en rapport avec la démocratie. L'ANFREL s'est efforcé de garantir l'intégrité, la crédibilité et la transparence de processus électoraux dans des pays tels que le Cambodge, les Philippines, l'Indonésie, le Sri Lanka, le Népal, le Bangladesh, le Timor-Oriental et la Thaïlande. www.anfrel.org

Asia-Pacific Civic Education Network (APCEN) est un réseau d'organisations d'éducation civique dans la région Asie-Pacifique. Son principal objectif est d'établir des communications efficaces entre les groupes qui font la promotion de l'éducation civique dans leurs pays respectifs. Les premières activités du réseau consistent à diffuser des informations sur la réforme de l'éducation civique via son réseau électronique et son site Internet, ainsi qu'à organiser des conférences et des ateliers sur l'éducation civique, la démocratie et la gouvernance démocratique. <http://apcen.edfac.usyd.edu.au/>

ORGANISATIONS LATINO-AMÉRICAINES SPÉCIALISÉES

Centre d'aide et de promotion électorale (CAPEL) appartient à l'Institut interaméricain des droits de l'homme, ONG indépendante fondée en 1980. Il propose du conseil technique électorale et promeut les élections, les valeurs d'une culture démocratique et la participation politique de tous sans discrimination. Ses activités comprennent l'observation des élections, la recherche et l'analyse, ainsi que des cours et des séminaires de formation pour les agents électoraux d'Amérique latine et des Caraïbes. www.iidh.ed.cr/comunidades/RedElectoral

Conciencia est une association non partisane à but non lucratif qui croit que la participation politique responsable constitue un devoir indéniable de tout citoyen. Sa mission consiste à sensibiliser les populations à la citoyenneté en transmettant des idéaux démocratiques et républicains qui encouragent les gens à exercer leur citoyenneté comme un droit et une responsabilité, et à participer activement à la vie sociale et civique en Argentine. Conciencia met en œuvre des programmes destinés à informer et éduquer et possède 36 directions réparties dans tout le pays. Elle a aussi créé un réseau panaméricain qu'elle soutient dans 16 pays. www.concienciadigital.com.ar

220

ORGANISATIONS TRAVAILLANT ESSENTIELLEMENT SUR L'ASSISTANCE DES PARTIS POLITIQUES

Union interparlementaire (UIP) est la première organisation internationale des parlements, au centre du dialogue mondial et des échanges de connaissances sur les parlements et la démocratie représentative. Son programme pour la démocratie représentative cherche à faire progresser les connaissances parlementaires, à assister les élections parlementaires et à soutenir les institutions parlementaires. www.ipu.org

Parliamentarians for Global Action: ce réseau de plus de 1 300 législateurs de 114 parlements s'est engagé à promouvoir la démocratie, la paix, la justice et le développement dans le monde entier. www.pgaction.org

Commonwealth Parliamentary Association: cette association se compose des parlements et des assemblées législatives nationales, provinciales, étatiques et territoriales des pays du Commonwealth. Les membres partagent la mission de l'association, c'est-à-dire promouvoir la connaissance et la compréhension de la démocratie parlementaire, ainsi que le respect de l'État de droit et les droits et libertés individuels. Pour plus d'informations: www.cpahq.org

Union parlementaire africaine (UPA): cette association basée à Abidjan est une organisation interparlementaire continentale qui réunit 35 parlements nationaux. L'union facilite aussi les liens avec des parlements d'autres régions, contribue à promouvoir la démocratie et à atteindre les objectifs de l'Organisation de l'unité africaine. Pour plus d'informations: www.african-pu.org

Union interparlementaire arabe (UIPA): forte de 22 membres, l'union a pour mission de renforcer les contacts et de promouvoir le dialogue entre les parlements arabes, de coordonner

leurs activités dans divers forums internationaux et avec différentes organisations régionales, en particulier dans le cadre de l'Union interparlementaire, et d'œuvrer pour le renforcement des concepts et des valeurs démocratiques dans les pays arabes. Pour plus d'informations: www.arab-ipu.org/french/

Forum parlementaire d'Asie-Pacifique: ce forum vise à fournir des occasions aux parlementaires des 27 pays membres d'identifier des sujets de préoccupation et d'intérêt communs et d'en discuter. Il promeut une plus grande coopération régionale en particulier sur les progrès de la paix, de la liberté, de la démocratie et de la prospérité, sur l'extension du libre-échange et des investissements, du développement durable et des saines pratiques environnementales, ainsi que sur la paix et la sécurité dans la région. www.appf.org.pe

Forum interparlementaire des Amériques: ce forum réunit 26 États membres qui travaillent à des objectifs communs tels que le renforcement du rôle du pouvoir législatif dans la démocratie et les droits de l'homme, la promotion du développement et de l'harmonisation des législations des États membres, et l'intégration d'un développement durable et harmonieux dans l'hémisphère. www.efipa.org/news_fr.htm

Assemblée interparlementaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (AIPA): cette organisation de huit pays promeut une coopération plus étroite entre les parlements membres sur des questions liées aux objectifs de l'ANASE, à savoir la paix, la stabilité et le progrès. www.aipo.org

Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe: ce forum réunit 12 parlements d'Afrique australe motivés par un héritage de lutte contre la privation des droits de l'homme et des libertés civiles pour soutenir l'essor de la démocratie dans la région. Ses activités sont liées à l'observation électorale, à la résolution des conflits et à l'augmentation du nombre de femmes dans les parlements. Pour plus d'informations: www.sadcpf.org

Banque interaméricaine de développement est la principale source de financement multilatéral pour les projets de développement économique, social et institutionnel, ainsi que pour les programmes d'intégration régionale et commerciale en Amérique latine et dans les Caraïbes. Son travail de gouvernance porte plus particulièrement sur la réforme judiciaire, la gestion du secteur public et les projets sociaux impliquant la société civile. En 2003, la stratégie de modernisation de l'État de la BID l'a conduite à travailler indirectement avec des partis pour renforcer les systèmes démocratiques. Des projets comprenant une composante liée aux partis politiques sont mis en place en partenariat avec le PNUD et d'autres organisations au Nicaragua (voir page TK). La BID est aussi engagée dans des projets de coopération technique avec l'OEA pour étudier les systèmes de partis politiques dans les pays andins et d'Amérique centrale. Pour plus d'informations: www.iadb.org/index.cfm?language=french

NIMD, Institut néerlandais pour la démocratie multipartite, est un institut de partis politiques pour les partis politiques. Son mandat est d'encourager le processus de démocratisation dans les

jeunes démocraties en apportant un soutien aux partis politiques, qui sont les piliers centraux d'une démocratie multipartite et parlementaire. L'IMD travaille de manière strictement globale et non partisane. Son principal objectif est de contribuer à créer un système de partis politiques pluraliste et durable qui fonctionne bien. www.nimd.org

Westminster Foundation for Democracy (WFD), fondation de Westminster pour la démocratie, a été financée par des bourses du gouvernement britannique et rend compte de ses ressources au Parlement via le ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur. Elle aide des projets visant à renforcer des institutions démocratiques pluralistes. Les initiatives sont généralement classées en huit secteurs: société civile, droits de l'homme, organisations et réforme juridiques, médias indépendants, parlements et autres institutions représentatives, partis politiques, syndicats, droits et participation politique des femmes. La WFD ne s'engage pas directement auprès des partis, mais soutient des projets transpartis. Elle s'appuie par ailleurs sur les partis politiques britanniques pour contacter des partis ou mouvements avec lesquels ils ont des affinités afin de leur proposer de l'assistance et les renforcer. www.wfd.org/pages/home.aspx?i_PagelD=18273

Friedrich-Ebert-Stiftung: affiliée au parti social-démocrate allemand et financée par le gouvernement d'Allemagne, cette fondation travaille dans tous les domaines de la gouvernance, y compris par de la formation et de l'assistance technique à des partis politiques dans les démocraties émergentes. www.fes.de/inhalt/Dokumente_2008/fesfrancais.pdf et www.fes.de (en allemand)

Friedrich-Naumann-Stiftung: fondation indépendante à l'œuvre dans 60 pays, la Friedrich-Naumann-Stiftung soutient des initiatives qui favorisent le libéralisme, entendu comme le progrès de la liberté individuelle. Elle cherche donc à renforcer les structures démocratiques, à diminuer l'intervention étatique, à défendre la décentralisation et la privatisation et à réduire les réglementations bureaucratiques. www.fnst.de

Konrad-Adenauer-Stiftung: affiliée au mouvement chrétien-démocrate, la fondation propose de l'éducation politique, mène des enquêtes scientifiques pour des projets politiques, octroie des bourses à des personnes talentueuses, fait des recherches sur l'histoire de la démocratie chrétienne, soutient et encourage l'unification européenne, la compréhension internationale et la coopération en matière de politiques de développement. <http://www.kas.de/wf/de/71.4962/>

Dotation Carnegie pour la paix internationale: cette organisation privée à but non lucratif a pour objectif de faire progresser la coopération entre les nations et de promouvoir un engagement international actif des États-Unis. Ses activités comprennent la recherche, l'édition, la convocation de réunions et, parfois, la création de nouvelles institutions ou de réseaux internationaux. Un de ses programmes concerne la démocratie et l'État de droit. www.carnegieendowment.org

Centre pour la démocratie et le développement: ce centre a pour but de promouvoir les valeurs de la démocratie, la paix et les droits de l'homme en Afrique, et en particulier en Afrique de l'Ouest. Son action passe par la représentation, la formation et la recherche dans les domaines

de la gouvernance, des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité, de l'environnement, des sexes et du développement économique et social. <http://www.cddwestafrica.org/cdd/>

Centre d'étude de la gouvernance mondiale: basée à la London School of Economics, cette institution internationale se consacre à la recherche, à l'analyse et à la diffusion d'informations sur la gouvernance mondiale. Elle encourage l'interaction entre les universitaires, les décideurs, les journalistes et les militants et mène des recherches sur des aspects-clés de la mondialisation, tels que la gouvernance, la société civile et la sécurité mondiales. www.lse.ac.uk/Depts/global/

Conseil pour une communauté de démocraties: ce conseil cherche à renforcer la collaboration entre les gouvernements et les défenseurs de la démocratie pour constituer une communauté mondiale efficace de nations démocratiques, à partir de la déclaration issue de la Conférence de la Communauté des démocraties qui s'est tenue à Varsovie en juin 2000. Sa mission comprend la promotion de partenariats en soutien aux pratiques démocratiques dans les parlements démocratiquement élus et dans les délégations envoyées aux Nations unies, ainsi que dans les organisations internationales. Une bibliothèque de la démocratie, accessible par une demande en ligne, propose de nombreux documents sur le sujet. www.ccd21.org

L'Institut néerlandais de relations internationales Clingendael recherche la compréhension des affaires internationales, en particulier des questions liées à l'intégration européenne, aux relations transatlantiques, à la sécurité internationale, aux études de conflits, à l'élaboration des politiques en fonction des marchés nationaux et internationaux de l'énergie, aux négociations et à la diplomatie, ou encore aux Nations unies et autres organisations internationales. www.clingendael.nl

Open Society Institute (OSI), Institut pour la société ouverte, soutenu par la fondation Soros, vise à modéliser les politiques publiques de façon à promouvoir la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la réforme économique, juridique et sociale. Au sein des États, l'institut prend un certain nombre d'initiatives en soutien à l'État de droit, à l'éducation, à la santé publique et à des médias indépendants. L'OSI noue aussi des alliances, par-delà les frontières et les continents, pour lutter contre la corruption et la violation des droits. www.soros.org

Liste d'acronymes et d'abréviations

- AAEA** Association des autorités électorales africaines
- ACE** Administration et coût des élections, le réseau du savoir électoral
- ACEEEO** Association of Central and East European Election Officials (Association des agents électoraux d'Europe centrale et d'Europe de l'Est - Hongrie)
- ACEO** Association of Caribbean Electoral Organizations (Association des organisations électorales des Caraïbes)
- ACFA** Accord-cadre financier et administratif
- ACL** Approche/Analyse du cadre logique
- ACP** États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
- AEC** Australian Election Commission (Commission électorale australienne)
- AIDCO** Office de coopération EuropeAid
- ALA** Coopération financière et technique avec les pays d'Amérique latine et d'Asie
- ALA** États d'Amérique latine et d'Asie
- ALT** accords à long terme
- AMwA** Akina Mama wa Afrika
- ANFREL** Asian Network for Free Elections (Réseau asiatique pour des élections libres)
- AP** Autorité palestinienne
- APCEN** Asia-Pacific Civic Education Network (Réseau Asie-Pacifique en éducation civique)
- AT** assistance technique
- BA** Budgetary aid (aide budgétaire)
- BDP** Bureau for Development Policy (Bureau de la politique de développement du PNUD)
- BIDDH** Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE)
- BLE** Bureau local électoral (Madagascar)
- BRIDGE** Building Resources in Democracy Governance & Elections (élaborer des ressources sur la gouvernance démocratique et les élections)
- BRSP** Bureau for Resource Mobilization and Strategic Partnership (Bureau des ressources et des partenariats stratégiques du PNUD)
- BSAI** Bureau des services d'achats interorganisations
- CAD** Comité d'aide au développement
- CAPEL** Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Centre d'aide et de promotion électorale)
- CARDS** Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation for the Western Balkans (assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans occidentaux)
- CCE** Correspondants communaux électoraux (Madagascar)

- CE** Commission européenne
- CE** Conseil de l'Europe
- CEC** Commission électorale centrale (Cisjordanie et bande de Gaza)
- CEDAW** Convention on the Elimination of all form of Discrimination against Women
(convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes)
- CEIA** Éducation électorale en Indonésie orientale
- CEPP** Comité d'examen préalable des projets
- CEPPS** Consortium for Election and Political Process Strengthening (Consortium pour le renforcement des processus électoraux et politiques)
- CL** Cadre logique
- CNE** Commission nationale électorale (Mozambique)
- CNE** Conseil national électorale (Madagascar)
- CO** Country Office (bureau national - PNUD)
- COM** Communication
- CORE** Cost of Registration and Elections (coût de l'inscription et des élections)
- CP** circonscription plurinomiale
- CPR** comptage parallèle des résultats
- CPRW** Convention on the Political Rights of Women (Convention sur les droits politiques de la femme)
- Cedeao** Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
- DAES** (NU) Département des affaires économiques et sociales
- DAP** (NU) Département des affaires politiques
- DCI** Déclaration commune d'intention
- DEX** Direct Execution (exécution directe, PNUD)
- DG DEV** Direction générale du développement
- DG** Direction générale
- DG RELEX** Direction générale des relations extérieures
- DSP** Document de stratégie par pays
- DSRP** Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
- DVD** Digital Video Disk
- E-Day** Election Day (jour des élections)
- E-Poll** Système de scrutin électronique pour les opérations de vote à distance
- E-Voting** Electronic Voting (vote électronique)
- E-Voting.CC** Competence Center for Electronic Participation and Electronic Voting (centre de compétences pour la participation et le vote électroniques)
- E-government** administration en ligne, utilisation des TIC par le gouvernement pour échanger des informations/services avec les citoyens
- EAD** Electoral Assistance Division (Division de l'assistance électorale du DAP aux NU)
- EC** European Commission (Commission européenne)

- ECTAO** European Commission Technical Assistance Office (bureau d'assistance technique de la Commission européenne) pour la Cisjordanie et la bande de Gaza
- ECTAT** European Commission Technical Assistance Team (équipe d'assistance technique de la Commission européenne) pour Madagascar
- EISA** Electoral Institute of Southern Africa (Institut électoral d'Afrique australe)
- EMB** Electoral Management Body (organe d'administration des élections)
- ENEMO** European Network of Election Monitoring Organizations (réseau européen des organisations d'observation électorale)
- ERSG** Electoral Reform Support Group (groupe de soutien à la réforme électorale)
- ETAT** European Union Technical Assistance Team (équipe d'assistance technique de l'Union européenne) pour l'Indonésie
- EVM** Electronic Voting Machine (machine à voter électronique)
- EXM** Exploratory Mission (mission exploratoire)
- EuropeAid** Office de coopération (Commission européenne)
- FA** Financing Agreement (accord de financement)
- FAS** Femmes Africa Solidarité
- FCT** Facilité de coopération technique
- FED** Fonds européen de développement
- FES** Fondation européenne de la science
- FFPM** Forces, faiblesses, opportunités, menaces
- FIP** Fiche d'identification de projet
- FP CDA** Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe
- GCP** Gestion du cycle de projet
- GEO** Global Electoral Organization
- GERDDES-AFRIQUE** Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social
- GGD** Groupe de la gouvernance démocratique
- GOTV** Get-Out-The-Vote (sortez le vote)
- GPA** General Peace Agreement (accord général de paix)
- GoI** Government of Indonesia (gouvernement d'Indonésie)
- GoM** Government of Mozambique (gouvernement du Mozambique)
- ICCPR** International Covenant on Civil and Political Rights (Pacte international relatif aux droits civils et politiques)
- ICD** Instrument de coopération au développement
- ICERD** International Convention on the Elimination of Racial Discrimination (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale)
- IDE** Indice de démocratie électorale
- IDEA** (International) Institute for Democracy and Electoral Assistance (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale)

- IED** Institut de l'éducation pour la démocratie
- IEDDH** Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
- IEVP** Instrument européen de voisinage et de partenariat
- IFCD** Instrument de financement de la coopération au développement
- IFE** Instituto Federal Electoral (institut fédéral électoral mexicain)
- IFES** International Foundation for Electoral Systems (fondation internationale pour les systèmes électoraux)
- INSIDE** Campagne d'éducation des électeurs par les médias (Indonésie)
- IOV** indicateur objectivement vérifiable
- IRI** Institut républicain international
- IFS** Instrument for Stability (instrument de stabilité)
- JEAP** Joint Electoral Assistance Project (projet d'assistance électorale conjoint)
- JIOG** Joint International Observer Group (groupe international d'observateurs)
- KIPP** Éducation et observation électorales (Indonésie)
- KMF-CNOE** Comité national d'observation des élections (Madagascar)
- KPU** Commission électorale indonésienne
- MB** Méthode Borda
- MCL** Matrice du cadre logique
- MEDA** Instrument de l'UE pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen
- MENGKO** Ministère des affaires économiques coordonnateur indonésien
- MIRA** Ministère de l'intérieur et de la réforme administrative (Madagascar)
- MOEUE** Mission d'observation électorale de l'UE
- MP** Member of Parliament (parlementaire)
- MP** Système mixte à finalité proportionnelle
- MRR** Mécanisme de réaction rapide
- MTEF** Medium Term Expenditure Framework (cadre des dépenses à moyen terme)
- Mio EUR** Millions d'euros
- Mio USD** Millions de dollars des États-Unis
- Mio** Millions
- MoF** Ministry of Finance (ministère des finances)
- NAM** Need Assessment Mission (mission d'évaluation des besoins)
- NAMFREL** National Citizens Movement for Free Elections (mouvement national de citoyens pour des élections libres, Philippines)
- NAO** National Authorizing Officer (ordonnateur national)
- NDI** National Democratic Institute for International Affairs (Institut national démocratique pour les affaires internationales)
- NED** National Endowment for Democracy (Fondation nationale pour la démocratie)
- NEEDS** Network of European Experts for Democracy Support (réseau d'experts européens de l'appui à la démocratie)
- NEO** National Elections Office (Bureau électoral national, Cisjordanie et bande de Gaza)

- NEX** National Execution (exécution nationale, PNUD)
- NIMD** Netherlands Institute for Political Parties (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite)
- NORDEM** Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (banque norvégienne de ressources pour la démocratie et les droits de l'homme)
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économiques
- OEA** Organisation des États américains
- OIM** Organisation internationale pour les migrations
- OMD** Objectifs du Millénaire pour le développement
- OMR** Optical Mark up Reader (lecteur optique de marques)
- ONG** Organisations non gouvernementales
- ONUMOZ** Mission des Nations unies au Mozambique
- OSC** Organisation de la société civile
- OSCE** Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- OSI** Open Society Institute (Institut pour la société ouverte)
- PAJ** Éducation des électeurs (Indonésie)
- PANWAS** Commission de surveillance électorale (Indonésie)
- PESC** Politique étrangère et de sécurité commune
- PG** Partner Government (gouvernement partenaire)
- PHARE** Programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale
- PIANZEA** The Pacific Islands/Australia/New Zealand Electoral Administrators Network (réseau des administrateurs électoraux des îles du Pacifique, d'Australie et de Nouvelle-Zélande)
- PIN** Programme indicatif national
- PLC** Palestinian Legal Council (Conseil législatif palestinien)
- PNB** Produit national brut
- PNUD** Programme des Nations unies pour le développement
- QG** Quartier général
- QG** Quartier général de la Commission européenne à Bruxelles
- QSG** Quality Support Group (groupe d'appui à la qualité)
- RDC** République démocratique du Congo
- RELEX** Relations extérieures
- ROC** Reconnaissance optique des caractères
- RP** Représentation proportionnelle
- RSSG** Représentant spécial du secrétaire général
- S&E** Suivi et évaluation
- SA** Sector Approach (approche sectorielle)
- SADC-ESN** Southern African Development Community Electoral Support Network (réseau de soutien électoral de la CDAA)

- SARDC** Southern African Research and Documentation Centre (Centre de recherche et de documentation d'Afrique australe)
- SHD** Sustainable Human Development (développement humain durable)
- SIG** Système d'information géographique
- SMD** Single-member district (circonscription uninominale)
- SMDT** Scrutin majoritaire à deux tours
- SMPUT** Scrutin majoritaire plurinominal à un tour
- SMS** Short message service
- SMUT** Scrutin majoritaire à un tour
- SOV** Source of Verification (source de vérification)
- SP** Éducation politique des femmes (Indonésie)
- SPSP** Sector Policy Support Programme (programme de soutien aux politiques sectorielles)
- STAE** Secrétariat technique de l'administration électorale (Mozambique)
- SURF** Sub-regional Resource Facility (centre de ressources sous-régional du PNUD)
- SVE** Système de vote électronique
- TACIS** Assistance technique à la Communauté des États indépendants
- TDR** Termes de référence
- TED** Toward Electronic Democracy (vers la démocratie électronique)
- TIC** Technologies de l'information et de la communication
- TOT** Training of Trainers (formation des formateurs)
- Traité UE** Traité sur l'Union européenne
- TSE** Tribunal Supremo Eleitoral (Tribunal supérieur électoral)
- UA** Union africaine
- UE** Union européenne
- UGP** Unité de gestion de programme
- UIP** Union interparlementaire
- UNIORE** Unión Interamericana de Organismos Electorales (association interaméricaine des organismes électoraux)
- VA** Vote alternatif
- VICI** Voter Information and Civic Education Programme (programme d'information des électeurs et d'éducation civique)
- VL** Vote limité
- VLM** Vote de liste à la majorité
- VUNT** Vote unique non transférable
- VUT** Vote unique transférable
- VVATs** Voter verified audit trails (pistes d'audit vérifiées par l'électeur)
- WB&GS** West Bank & Gaza Strip (Cisjordanie et bande de Gaza)
- WP** Working Paper (document de travail)

Bibliographie et autres documents pertinents

Documents de l'UE et de la Commission européenne concernant l'assistance et l'observation électorales

- Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales, avril 2000
- Document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales, décembre 2003
- *EC Draft Handbook on Good Governance and Development Co-operation*
- *Handbook on EU Election Observation Missions*
- Communication de la Commission sur la prévention des conflits, avril 2001
- Programme actualisé de l'IEDDH pour 2004 et programmation de l'IEDDH 2005–2006
- *The Work of Domestic Election Observer Groups Around the World*, ERIS, 2005
- *A Guide for EUEOMs, Benchmarks for International Electoral Standards*, ERIS, 2005
- *EU Visibility Guidelines for External Actions*, novembre 2002
- Commission européenne, *Méthode de l'aide - Lignes directrices - Gestion du cycle de projet*, mars 2004
- *Boîte à outils pour l'intégration de la dimension de genre dans la coopération au développement de la CE*
- *L'accord de Cotonou, manuel à l'usage des acteurs non étatiques*
- *EC Support to Sector Programmes at a Glance*, Bruxelles, septembre 2004
- *AIDCO, Lignes directrices pour la diffusion et la rétroaction des évaluations*, mars 2005
- *Institutional Assessment and Capacity Development – Why, What and How*, septembre 2005

Documents du PNUD sur l'assistance électorale

- *Global Practice Meeting on Electoral System and Processes, Recommendations & Follow up Steps*, Manille, 2004
- PNUD, *Note d'orientation sur l'assistance électorale*, janvier 2005
- PNUD, *Notions essentielles sur l'assistance électorale*, janvier 2005
- *Governance Trust Fund Report*, 2004
- *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, rapport du SG des NU
- PNUD, *Electoral Assistance Review*, juillet 2000
- López-Pintor, Rafael et Fisher, Jeff, *CORE - Cost of Registration and Elections*, en collaboration avec l'IFES
- BSAI, *Guidelines for Procurement of Electoral Material*
- BSAI, *Survey on Supplier of Electoral Material*
- *Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy*. PNUD, 2004
- *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*
- *UNDP's Engagement with Political Parties*. Un descriptif du travail que fait le PNUD avec les partis politiques publié en 2005 par le Centre d'Oslo pour la gouvernance, Bureau de la politique de développement
- *A Guide to Civil Society Organisations Working on Democratic Governance*

IDEA

- *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*, juin 2005
- *La conception des systèmes électoraux: un manuel de International IDEA*, juin 2005
- *The Implementation of Quotas, the African Experience*, novembre 2004
- *The Implementation of Quotas, the Asian Experience*, décembre 2003
- *The Implementation of Quotas, the Latin American Experience*, décembre 2003
- *Participation and Election Processes* (sur le site web d'IDEA)
- *Guidelines for Procurement of Electoral Material*, septembre 2004
- *Audit Report of the IEC Botswana Preparedness to Conduct a Legitimate and Credible Elections*, 2004
- *Working Paper on Electoral Processes*, septembre 2004
- *BRIDGE Implementation Manual*, janvier 2004
- *Building Democracy in Jordan*
- *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, 2003
- *La réconciliation après un conflit violent*, 2003
- *Voter Turnout in Western Europe Since 1945: A Regional Report*, 2004
- *Voter Turnout since 1945, a Global Report*, 2002
- *Roundtable on Capacity Building for Election Administration*, actes, novembre 2002
- *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework for elections*, 2002
- *La démocratie au niveau local, manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance*, 2001
- *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, 1998
- *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*
- *Democratization in Indonesia: An Assessment*
- Manuel d'International IDEA sur le vote externe à paraître
- *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*
- *Les femmes au parlement: au-delà du nombre*
- *Democracy in the Arab World*
- *Democracy, Conflict and Human Security*

OSCE – BIDDH

- *Handbook for Participation of Women in Elections*
- *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*
- *Handbook for Domestic Election Observers*
- *Analyses of Electoral Legislation*
- *Manuel d'observation des élections*, cinquième édition

DANIDA (Agence de développement international du ministère danois des affaires étrangères)

- *Electoral Systems for Emerging Democracies* (par Jorgen Elklit), 1997
- *Support to Indigenous People*, mai 2004
- *Gender Equality in Gender Development Cooperation*, mars 2004

SIDA (Agence suédoise de développement international)

- *The Political Institutions, Division of Democratic Governance*, juillet 2002
- *Democratisation and Armed Conflicts*, mars 2003
- *How to Conduct a Conflict Analysis*, novembre 2004

Autres

- *Delimitation Equity Project: Resource Guide*, Centre pour la gouvernance en phase de transition et de postconflit avec des fonds de l'Agence pour le développement international des États-Unis
- *CMPR Capacity Assessment Study for the IGAD Sub-region*
- *Elections and Electoral Process: Guide to Assistance*, DFID, 2003
- *Political Corruption and Democracy, the Role of Development Assistance*, Uppsala University, 2005
- *Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region*, EISA
- *Electoral System Reform, Democracy and Stability in the SADC Region*, EISA
- *Electronic Voting 2006*, actes de la 2^e conférence internationale coorganisée par le Conseil de l'Europe, la FES (TED), IFIP, WG 8.6 et E.Voting CC

Publications individuelles

- López Pintor, Rafael, *EMBs as Institutions of Good Governance*, PNUD, 2000
- López Pintor, Rafael, *Post-conflict Elections and Democratisation*, USAID, 2005
- Matlosa, Khabele, *Electoral System Reform, Democracy and Stability in the SADC Region*, 2003, EISA Research Report
- Veronika Hinz et Markuu Suksi, *Election Elements on the International Standards of Electoral Participation*.
- Pinto-Duschinsky, Michael, *Political Financing in the Commonwealth*, Commonwealth Secretariat, 2001
- Reilly, Benjamin, *International Electoral Assistance. A Review of Donor Activities and Lessons Learned*, Netherlands Institute of International Relations, « Clingendael », juin 2003
- Lodge, Tom, Kadima, Denis et Pottie, David, *Compendium of Elections in South Africa*
- Pastor, Robert, « The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research », *Democratisation*, vol. 6, n° 4, hiver 1999
- Ottaway, Marina et Chung, Theresa, « Debating Democracy Assistance: Toward a New Paradigm », *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, octobre 1999
- Mesiburger, Tim, *Credible and Cost Effective Elections in Developing Countries*, Asia Foundation
- Carothers, Thomas, n.d. « Analyzing the Goals and Methods of Political Party Aid », document d'information préparé pour le PNUD, New York
- Democracy Agenda: Alliance for Generating a European Network for Democracy Assistance. 2004. « The Hague Statement on Enhancing the European Profile in Democracy Assistance. » www.democracyagenda.org/index.php
- IMD (Institut néerlandais pour la démocratie multipartite), *Un cadre pour l'édification d'un parti démocratique*, 2004
- Krimmer, R., Volkamer, M., *Observing Voter's Anonymity: Guide on how to Observe Electronic Voting*, 2006

Remerciements

Ce guide a été préparé pour la Commission européenne par Fabio Bargiacchi, spécialiste des élections au sein de l'unité « Gouvernance, sécurité, droits de l'homme et genre » d'EuropeAid¹, avec Paul Guerin et Domenico Tuccinardi, deux experts externes des élections, dans le cadre d'un contrat spécifique financé par l'IEDDH. Mario-Rui Queiro a fait des contributions importantes et d'autres membres de l'unité susmentionnée, dirigée par Dominique Dellicour, ont également apporté un soutien précieux.

Des données importantes ont été fournies par le bureau des élections de l'unité « Droits de l'homme et démocratisation » de la DG RELEX, par l'unité « Prospective et cohérence des politiques » de la DG Développement et par le personnel des délégations de la Commission et des services géographiques du siège qui ont travaillé dans l'assistance électorale au cours des deux dernières années.

International IDEA a aussi contribué et réagi à ce guide, en particulier dans le cadre de ses initiatives pour une assistance électorale efficace, dont deux événements auxquels la Commission européenne a participé activement, à savoir:

- un séminaire organisé à Stockholm en juin 2005 pour la préparation d'un module de formation destiné aux donateurs et aux organisations internationales fournissant de l'assistance électorale. Le concept de « cycle électoral » y a été défini et représenté visuellement avec ses huit phases distinctes qui correspondent à la nouvelle approche de l'assistance électorale de la Commission;
- une conférence organisée à Ottawa en mai 2006 qui a réuni la plupart des représentants des donateurs, des agences de mise en œuvre, des organes d'administration des élections et des experts de l'assistance électorale du monde entier pour discuter de l'assistance électorale efficace.

Les objectifs de ces réunions étaient de partager des expériences, de confronter différentes perspectives et de se mettre d'accord sur les moyens de rendre l'assistance électorale plus efficace et les processus électoraux plus durables. La Commission européenne a alors eu la possibilité de partager les leçons qu'elle a tirées de son expérience et de bénéficier à son tour de celle d'universitaires, de professionnels et d'autres donateurs expérimentés dans le domaine des élections.

La publication de ce guide coïncide aussi avec la participation de la Commission européenne en tant que partenaire à part entière à la nouvelle phase du projet « Administration et coût des élections, le réseau du savoir électoral », un outil mondial pour créer, partager et appliquer des connaissances sur l'administration des élections.

Il a aussi bénéficié d'un examen paritaire sur la mise en œuvre des projets d'assistance électorale avec le PNUD, principal partenaire de la Commission dans ce domaine. Dans le cadre de ces activités, le Bureau de la politique de développement (BDP), le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques (BRSP) et le Bureau des services d'achats interorganisations (BSAI)

1 Direction d'appui à la qualité des opérations.

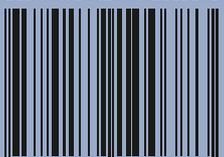
du PNUD ont dispensé des conseils inestimables sur la politique, l'harmonisation des procédures, les questions de mise en œuvre et l'achat du matériel électoral.

Cet examen a aussi conduit à la préparation et à la signature, le 21 avril 2006, des orientations opérationnelles Commission européenne - PNUD sur les projets et programmes d'assistance électorale entre le directeur général d'EuropeAid, Koos Richelle, et l'administrateur associé du PNUD, Ad Melkert. Suite à cet accord, un cours de formation de quatre jours organisé conjointement par la Commission et le PNUD a été développé en collaboration avec International IDEA pour aider leurs agents à mieux identifier, formuler et mettre en œuvre des activités d'assistance électorale.

Enfin, ce guide a bénéficié de deux séminaires pour les chefs observateurs adjoints des MOEUE organisés en octobre 2005 et octobre 2006 dans le cadre du projet NEEDS, où il a été question des liens entre l'observation électorale de l'UE et l'assistance électorale de la Commission européenne, et de la deuxième conférence internationale sur le vote électronique organisée en Autriche en août 2006 par le Competence Centre for Electronic Participation and Electronic Voting avec le soutien du Conseil de l'Europe, dans le cadre du projet « Towards Electronic Democracy » (« Vers la démocratie électronique ») de la Fondation européenne de la science.



ISBN 978-92-79-10038-3



9 789279 100383