



ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET MONDE ARABE: EXPÉRIENCES COMPARÉES

Avril 2011

Contexte

Le présent article comprend quatre sections. Les conclusions et leçons apprises sur la structure et le mode de fonctionnement des organismes de gestion électorale (OGE), tirées de différents modèles et expériences institutionnels, sont résumées dans la première partie. La deuxième section propose une synthèse d'observations et de conclusions sur le coût des élections. La troisième aborde le statut actuel des OGE dans le monde arabe et les alternatives qui pourraient émerger en vue de la préparation des scrutins à venir. Enfin, la dernière section propose en conclusion quelques remarques inspirées par les expériences comparées de certaines OGE pendant des périodes de transition.

I. Quelques observations sur la structure et le mode de fonctionnement des OGE

La question suivante revient souvent : « Qu'entend-on exactement par normes internationales pour des scrutins démocratiques et ces normes existent-elles, même ? ». En réalité, on découvrira aisément ces normes tant dans des instruments juridiques internationaux que dans les meilleures pratiques largement répandues parmi les défenseurs de la démocratie, les analystes et les spécialistes des élections. À cet égard, les principaux instruments internationaux sont la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 (article 21) et plus encore les huit principes démocratiques énoncés à l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP – 1966) : 1) élections périodiques ; 2) suffrage universel ; 3) suffrage égal ; 4) droit d'être élu ; 5) droit de vote ; 6) scrutin secret ; 7) élections honnêtes ; 8) expression libre de la volonté de la population.

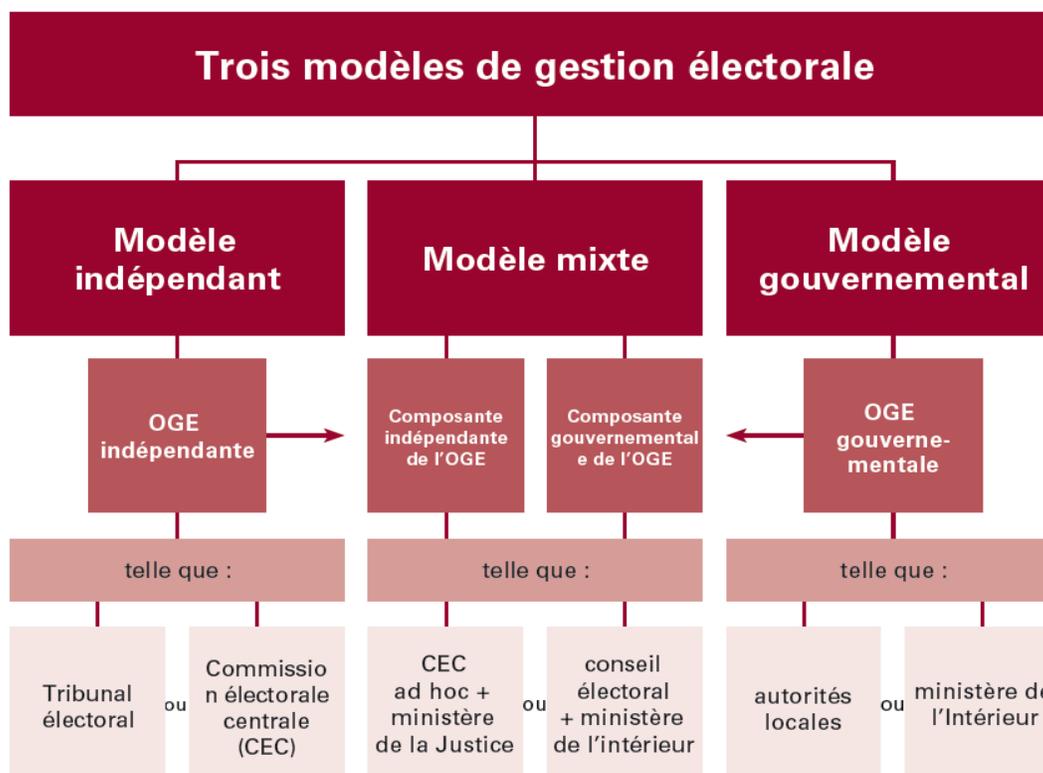
Un scrutin « honnête » doit, au minimum, mettre tout le monde sur pied d'égalité, pour que les électeurs aient un choix réel et que les autorités puissent éliminer les principaux obstacles à la compétition. Des dispositions légales équitables doivent être prises, et la bonne volonté et la neutralité des pouvoirs publics et des organes chargés de l'organisation des élections sont indispensables pour faire appliquer la loi. En ce qui concerne l'administration des élections proprement dite, un OGE doit adopter la plus parfaite neutralité, qu'il fasse partie de l'exécutif, qu'il ait un statut de commission électorale indépendante ou qu'il soit une combinaison des deux. Quels que soient ses effectifs – fonctionnaires indépendants, membres choisis sur une base partisane, ou un peu des deux – une commission électorale doit rester ouverte à des relations systématiques avec les candidats en lice, puisque ceux-ci sont les principaux acteurs du jeu électoral.

Les grandes lignes des conclusions et leçons apprises après une étude comparative des expériences de gestion électorale à travers le monde sont résumées dans les réponses aux questions suivantes :

1. Quelle administration devrait se charger des élections ?

Historiquement, mais aussi plus récemment, la gestion des élections a été confiée à des autorités différentes selon les pays. Dans les vieilles démocraties occidentales, ce sont le ministère de l'Intérieur et les autorités municipales qui sont traditionnellement chargés de la conduite des élections. Dans un certain nombre de pays, des commissions électorales se sont mises, au fil du temps, à superviser les scrutins administrés par le gouvernement. Ces commissions sont généralement composées de juges et de représentants des partis politiques, suivant ce qu'on a baptisé le *modèle français* ou modèle mixte. L'appellation « modèle mixte » couvre en réalité un large éventail de dispositions institutionnelles ayant pour caractéristiques communes que c'est la branche exécutive qui organise le scrutin tandis qu'une institution externe se voit confier des responsabilités de surveillance/supervision, voire de réglementation/arbitrage du processus électoral. Un troisième développement historique a vu l'apparition de commissions électorales complètement indépendantes de l'exécutif pour administrer les élections. Il s'agit là du modèle le plus courant à l'heure actuelle. Des données concrètes en provenance de toutes les régions du monde montrent que ce sont des commissions électorales indépendantes qui gèrent les élections dans 75 pour cent de tous les États Membres des Nations Unies, soit complètement (59%), soit qu'elles supervisent le travail d'agences relevant du pouvoir exécutif (16%). L'exécutif se charge seul de l'organisation des élections au niveau central ou local dans seulement 21 pour cent des cas, résidu historique de démocraties plus anciennes. (Source : IDEA International : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, 2006)

Tableau 1 : Les trois modèles de gestion électorale



CEC = Commission électorale centrale

(Source : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, 2006, p. 10)

De par sa nature, le modèle gouvernemental offre un certain nombre d'avantages, essentiellement du fait que l'accès à des ressources publiques permet de réduire les coûts, de compter sur des fonctionnaires expérimentés et de préserver la mémoire institutionnelle. Mais un scrutin organisé par les pouvoirs publics risque aussi d'être perçu comme moins crédible à cause de partis pris supposés et/ou de comportements antérieurs. De plus, l'administration en place ne dispose pas toujours de la souplesse nécessaire pour une bonne gestion électorale ni du personnel ayant les compétences requises en ce domaine.

Un OGE réellement indépendant fera preuve d'une impartialité qui donnera une plus grande légitimité au processus électoral. Il gardera le contrôle de ses fonds propres et de la mise en œuvre des activités électorales, ce qui lui permettra de se concentrer davantage sur l'aspect électoral et de faire montre de professionnalisme. Par contre, son indépendance vis-à-vis du personnel politique et de ceux qui décident du cadre électoral peut se traduire par un manque d'influence sur ces derniers. Sa gestion des élections peut entraîner des coûts plus élevés étant donné la difficulté qu'il aura à s'assurer le concours de structures gouvernementales existantes et la rotation du personnel n'est pas propice à la conservation de la mémoire institutionnelle.

Une administration électorale mixte présente les mêmes avantages et les mêmes inconvénients que les deux autres modèles. À savoir qu'elle bénéficie de la crédibilité plus grande, du contrôle et du professionnalisme électoral de sa composante indépendante tout en ayant accès aux ressources gouvernementales et au personnel de sa composante d'exécution. D'autre part, elle risque d'avoir peu d'influence politique et de manquer de souplesse pour la mise en œuvre. Ce modèle a ceci de spécifique, pourtant, que sa structure duelle permet un mécanisme de contrôle indépendamment de toute observation externe. (Source : *ibid.*, p. 21)

Un pays peut passer d'une forme d'administration électorale à une autre. « Les réformes en la matière peuvent renforcer l'indépendance des OGE, comme ce fut le cas en Indonésie, au Mexique, au Nigeria, en Roumanie et en Afrique du Sud avec l'adoption du modèle indépendant de gestion électorale. Il est possible de redistribuer les responsabilités électorales entre des organismes existants et/ou nouveaux afin d'encourager une meilleure prestation de services (Nouvelle Zélande, Suède et Royaume-Uni). Dans certains cas, comme en Suède, les suggestions de réforme de la gestion électorale sont venues de l'OGE lui-même. Dans d'autres, comme en Nouvelle Zélande et au Royaume-Uni, c'est le gouvernement qui en a pris l'initiative. Les pressions de groupes de la société civile locale ou de groupes internationaux peuvent également être instigatrices de réforme des dispositifs de gestion électorale, comme en Géorgie et au Liberia. » (Source : *Ibid.* p. 319)

À la fin du régime d'apartheid, l'Afrique du Sud est passée d'un modèle gouvernemental à un modèle indépendant pour son administration électorale. Chose intéressante, la Commission électorale indépendante devait être, au départ, un organisme chargé de veiller à la transparence du processus électoral, géré par le ministère des Affaires intérieures comme par le passé. Mais certaines forces politiques, craignant un manque d'impartialité, se sont opposées à ce que les Affaires intérieures jouent ce rôle et le mandat de la commission, créée en 1993, a englobé des responsabilités administratives, de surveillance et de règlement des contentieux. En réalité, comme elle ne disposait que de peu de temps pour organiser le scrutin et avait besoin d'un personnel nombreux, la Commission a usé de ses prérogatives pour demander le détachement de fonctionnaires expérimentés, notamment du ministère des Affaires

intérieures. En 1996, une nouvelle commission électorale permanente a vu le jour, comme l'exigeait la Constitution, et elle a pu se constituer des effectifs et des capacités permanents. Il est généralement admis que la commission a fait d'énormes progrès dans la gestion des processus électoraux qui se sont succédés depuis 1996. (Source : site Web de l'EISA, *South Africa: Evolution of Election Management* [Afrique du Sud: Évolution de la gestion des élections]).

L'Indonésie est un autre exemple d'OGE ayant évolué pendant une période de transition : l'OGE provisoire de 1999 était plus important que de coutume, avec ses 53 membres, ceci afin de garantir la représentativité et la participation. En 2001, l'Indonésie a amendé sa législation électorale afin de réduire à onze le nombre des experts de l'OGE. (Source : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international, 2006, p. 20)

2. Comment les commissions électorales indépendantes ont-elles vu le jour ?

Autrefois, c'était souvent un pouvoir exécutif partisan qui organisait les élections et le scrutin n'était libre que dans la mesure où le permettaient le pluralisme relatif des partis politiques et le degré d'indépendance des médias. Ce n'est que lorsqu'ils ont été soumis au contrôle de plus en plus rigoureux de groupes d'opposition et de commissions parlementaires que les ministères de l'Intérieur et les autorités locales ont appris à organiser des scrutins jugés acceptables par tous les candidats.

Après la Deuxième Guerre mondiale, la décolonisation a permis de nouvelles ouvertures électorales dans des situations où les citoyens n'avaient confiance ni dans les pouvoirs coloniaux ni dans les nouveaux gouvernements provisoires. C'est dans ce contexte que les autorités électorales, sous forme de commissions électorales indépendantes, se sont trouvées en première ligne de la politique électorale (par exemple l'Inde à la fin des années 40). En Amérique latine, des autorités électorales de ce type existaient depuis le premier quart du XX^e siècle, lorsque des gouvernements oligarchiques se virent remplacer par une opposition plus libérale dans un certain nombre de pays (comme l'Uruguay, le Chili, la Colombie et le Costa Rica). Lors de ce que l'on a appelé la *troisième vague* de démocratisation au cours des années 1990, c'était devenu le modèle institutionnel prévalent dans les différentes régions du monde. Dans l'Europe centrale et de l'Est post-communiste, la majorité des administrations électorales prirent la forme de commissions indépendantes ou, à un degré moindre, d'un modèle mixte, avec des élections organisées par le gouvernement sous la supervision d'un organe réglementaire/de contrôle (comme en Croatie, en République tchèque, en Hongrie et en Slovaquie). (Voir annexe 1)

Chose intéressante, dans les contextes d'après conflit des années 1980 et 1990, ce sont invariablement des commissions électorales indépendantes qui ont organisé les élections (par exemple Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haïti, Cambodge, Afrique du Sud, Territoires palestiniens occupés, Bosnie-Herzégovine). Il est arrivé que dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, certaines commissions électorales soient composées en tout ou en partie d'effectifs internationaux (par exemple Cambodge, Bosnie-Herzégovine, Timor-Leste, Iraq ou Afghanistan jusqu'en 2009). Plus récemment encore, des démocraties de longue date comme le Royaume-Uni ou la Suède ont créé une commission électorale indépendante sous une forme ou

l'autre, et ceci jusqu'en 2000 encore, suivant ainsi les traces d'autres démocraties bien établies (comme les États-Unis qui ont créé une commission électorale fédérale en 1974 pour contrôler le financement des partis et les fonds de campagne, ou l'Australie qui, en 1984, a mis en place une commission indépendante disposant des pleins pouvoirs pour organiser le scrutin.)

3. Quelles sont les caractéristiques d'une commission électorale indépendante ?

Une commission électorale indépendante est un organe collectif pleinement ou partiellement responsable de la conduite des élections. En tant qu'organisation, elle ne dépend ni de la branche exécutive ni des partis ou factions politiques. Cela dit, elle peut avoir parmi ses instances dirigeantes, soit des représentants des partis politiques, soit des juges ou autres personnalités indépendantes ayant une formation professionnelle, soit une combinaison des deux. Le mandat d'une commission indépendante est d'organiser les élections de façon neutre et professionnelle. La commission est généralement permanente et comporte un certain nombre d'employés expérimentés bénéficiant du statut de fonctionnaire. Une commission électorale indépendante peut se voir attribuer la pleine responsabilité de la conduite des élections (voir liste des responsabilités ci-dessous) ou seulement des capacités réglementaires ou de supervision comme dans le modèle mixte dit *français*.

4. Quelles sont les responsabilités qu'implique la conduite des élections ?

L'éventail complet des responsabilités qui incombent aux autorités électorales dans un pays donné – qu'il s'agisse d'un organisme de gestion électorale, de la branche exécutive ou d'un autre modèle – devrait normalement inclure sinon la totalité du moins la majorité des points suivants :

- a) Initiative juridique ou rôle consultatif pour toute matière électorale, et pouvoirs auto-régulateurs
- b) Planification tant stratégique qu'opérationnelle des élections
- c) Inscription des électeurs
- d) Inscription des partis politiques et des candidats
- e) Contrôle du financement des partis et des dépenses de campagne
- f) Accès aux médias pour les partis et les candidats
- g) Conduite des opérations de vote et dépouillement des votes
- h) Annonce des résultats préliminaires et définitifs
- i) Education électorale et civique
- j) Accréditation des observateurs nationaux et internationaux
- k) Arbitrage des griefs concernant le processus électoral (plaintes et litiges ayant un lien direct avec les questions, procédures et résultats électoraux)

5. Quelle est la division du travail qui prévaudrait dans les cas où différentes institutions se partageraient la responsabilité des élections au sein d'un même pays ?

Les responsabilités citées ci-dessus peuvent être confiées à une seule entité, laquelle sera le plus souvent une commission électorale indépendante. À défaut, si c'est l'exécutif qui assume exclusivement la gestion du processus électoral (c'est-à-dire un ministère et des collectivités locales), le gouvernement se voit attribuer toutes les responsabilités, à l'exception du

règlement des contentieux dont se charge la branche judiciaire, tout au moins au cas où il y aurait appel des décisions rendues par des agents électoraux à différents niveaux. Lorsque le gouvernement prend en charge la conduite des élections sous la supervision d'une commission électorale, c'est cette dernière (exclusivement ou en collaboration avec le système judiciaire) qui sera responsable des règlements électoraux, de la supervision du processus et de l'arbitrage des griefs électoraux.

Dans le domaine de l'arbitrage, des clarifications seront nécessaires pour bien comprendre la différence entre simples griefs électoraux et délits liés aux élections. Si la commission électorale détient toutes les responsabilités, c'est elle qui règlera tous les litiges électoraux depuis la plainte initiale jusqu'au dernier recours. Cela dit, si des délits de droit commun sont perpétrés dans le cadre du scénario électoral, ils devront être portés devant le procureur et les tribunaux ordinaires, soit par les autorités électorales soit directement par la police ou les forces de sécurité. C'est le cas dans un nombre croissant de pays. Cela repose sur un principe de base qui veut que la justice électorale doit être spécialisée et agir avec rapidité. Cela dit, il existe de nombreux pays où le règlement des contentieux électoraux est laissé aux tribunaux ordinaires – en dehors des plaintes initiales faites devant les agents électoraux ou de l'appel des décisions rendues par des commissions électorales supérieures. Il y a aussi un certain nombre de pays où cette fonction est confiée à des tribunaux électoraux spéciaux (c'est le cas du Mexique, de la Bosnie-Herzégovine et des Territoires palestiniens occupés).

6. Comment garantir au mieux l'indépendance des commissions électorales vis-à-vis du gouvernement et des partis politiques ?

L'indépendance des commissions électorales doit se comprendre autant comme une question de liberté institutionnelle liée au processus décisionnel que comme une conduite non partisane des commissaires et de leurs effectifs. Il existe des ressources institutionnelles légales qui renforcent les garanties d'indépendance, que la commission électorale comprenne du personnel engagé sur une base partisane, des spécialistes ou une combinaison des deux. Ces garanties sont essentiellement les suivantes :

- a) Traitement juridique particulier pour la commission électorale indépendante, comme l'inscrire dans la Constitution ou qu'elle soit régie par une loi spéciale (c'est-à-dire requérant une majorité des deux tiers pour qu'elle soit approuvée), afin qu'il soit plus difficile d'imposer des modifications qui ne seraient appuyées que par le pouvoir en place.
- b) Comme pour toute loi électorale, la législation relative au statut institutionnel et à la composition des OGE sera plus largement acceptée, plus efficace et garante d'une plus grande indépendance si toutes les parties et factions concernées participent à sa rédaction.
- c) En ce qui concerne les procédures de recrutement et de nomination des commissaires et de leur président, les listes soumises par l'assemblée législative devraient être approuvées par un vote à majorité qualifiée, afin de pousser les partis politiques à parvenir à un consensus sur les candidats qui leur sont présentés.
- d) Financement de la commission et procédures budgétaires. Le budget ordinaire de fonctionnement des commissions électorales peut constituer un pourcentage du budget

général de l'État. D'ordinaire, la commission électorale prépare le budget d'un scrutin spécifique et le soumet à la commission parlementaire permanente, soit directement, soit par l'intermédiaire du ministère des Finances. Les budgets électoraux ponctuels préparés et décidés par l'exécutif seul sont à éviter, car ils menacent l'indépendance des organismes électoraux.

- e) Le personnel technique et administratif de la commission électorale doit bénéficier des mêmes protections que tout membre de la fonction publique.

7. *Quelle est la structure organisationnelle d'une administration électorale ?*

En dehors des pays où c'est l'exécutif qui organise les élections, le cadre institutionnel des autorités électorales comprendra deux organes : un *organe directeur* de type collectif et de taille variable et un *organe de gestion* ou administratif présentant les mêmes caractéristiques que toute autre administration. Les deux peuvent former une seule et unique commission électorale indépendante ou deux organisations différentes (c'est-à-dire. une commission de contrôle et une administration chargée de la mise en œuvre). En général, ils ont chacun des branches centrale, provinciales et locales. Un personnel spécialisé permanent ainsi qu'un minimum de décentralisation sont souvent de règle.

a) Les organes directeurs comprennent en principe une commission électorale nationale et des commissions électorales régionales ou provinciales, des commissions locales ou municipales et des comités de bureau de vote. Ces derniers constituent l'unité de base pour la conduite du scrutin et le dépouillement des votes le jour des élections. Il s'agit dans tous les cas d'organes collectifs comprenant 3 à 5 personnes environ, sauf pour la commission nationale, qui peut être un peu plus importante en fonction des accords politiques conclus au moment de la rédaction de la loi. Quant aux instances administratives, les bureaux sous-nationaux suivent généralement le même schéma que les organes directeurs, la principale différence étant que les premiers, à tous les niveaux, sont le plus souvent des bureaux permanents alors que les derniers, à l'exception de la commission nationale, n'existent, d'ordinaire, que pendant la période électorale.

La composition de *l'organe directeur* devrait normalement respecter l'un des schémas suivants : 1) uniquement des experts non nommés par les partis politiques ; ce sont le plus souvent des juristes ou des universitaires ; 2) uniquement des responsables nommés par les partis ; 3) une combinaison d'experts et de représentants des partis politiques avec ou sans représentants de la société civile. Pour chacun de ces trois modèles, on peut envisager de fonder le recrutement sur des identités ethno-culturelles ou un quota hommes/femmes si cela s'avère pertinent d'un point de vue politique. Le choix d'un modèle donné dépend, en gros, de considérations politiques (à savoir le type et la portée des divisions politiques ou le niveau de confiance entre candidats) et la tradition politico-culturelle en matière de gouvernance.

La nomination des commissaires relève le plus souvent de la plus haute autorité politique (c'est-à-dire du chef d'État) après que l'assemblée législative lui a soumis une liste de candidats. C'est toujours ainsi pour le modèle partisan et fréquemment le cas pour le modèle purement non partisan. Pour ce dernier, comme pour le modèle mixte, l'assemblée législative nomme ceux des candidats qui ont une affiliation politique et d'autres institutions constituent leur

propre liste (par exemple la branche judiciaire, le Barreau, des universités, des ONG). Les autres conditions requises sont les suivantes : nationalité, âge, droit de vote, ne pas faire partie des instances dirigeantes d'un parti politique ou d'une coalition, ne pas être candidat à un poste électif à quelque niveau que ce soit, ne pas détenir un mandat électif ni être membre d'un organe exécutif, ne pas exercer certaines professions tout en servant simultanément au sein de la commission, ne pas avoir été sanctionné pour des violations graves du code électoral ou de la loi. Le président de la commission est désigné parmi les commissaires soit par la plus haute autorité du pays (à savoir le chef d'État) soit par les commissaires eux-mêmes, et il est invariablement nommé par le chef de l'État.

La durée du mandat au sein de la commission électorale est en général calculée de manière à assurer une certaine continuité ainsi que la compétence professionnelle des commissaires. Ceux-ci sont donc fréquemment nommés par roulement plutôt que tous ensemble, pour une période qui commencerait à mi-mandat de la législature pour se terminer à mi-mandat de la suivante. Ils sont en général rééligibles pour plusieurs mandats successifs.

b) Quant à *l'organe administratif*, les conditions requises pour le plus haut responsable électoral (directeur des élections, secrétaire des élections ou tout autre titre), sa candidature, sa nomination et la durée de son mandat suivent en général les mêmes règles que d'autres postes similaires dans la fonction publique. Ce responsable est d'ordinaire recruté au sein de l'administration par l'organe directeur de la commission et est nommé par son président. En tant que fonctionnaire de carrière, il/elle peut être reconduit dans ses fonctions, voire continuer jusqu'à sa retraite si la façon dont il/elle s'acquitte de sa tâche ne soulève aucune objection. Dans les pays où l'organe directeur existe en dehors de la commission électorale, le plus haut responsable électoral est nommé par le chef de l'État sur proposition de l'assemblée législative, même s'il/elle travaille sous les ordres directs et la supervision des commissaires électoraux (c'est le cas au Chili, en Colombie et au Pérou).

c) Le principe directeur le plus important, lorsque la conduite des élections est confiée à plusieurs organes électoraux, est celui d'une autorité ou d'une direction centrale à *gestion décentralisée* (recrutement, formation, production et distribution du matériel). Le degré de centralisation des autorités électorales dépend largement de la différence fondamentale entre le système anglo-saxon de droit commun, qui adopte un schéma plutôt décentralisé, et le droit civil venu d'Europe continentale, où le pouvoir est concentré de façon plus importante entre les mains d'une administration centrale. Quel que soit le modèle adopté pour l'administration électorale, une certaine décentralisation est nécessaire étant donné l'énorme étendue géographique des dispositifs électoraux ainsi que pour faciliter l'organisation des scrutins locaux.

d) Bureaux permanents : la pratique la plus courante dans les pays où les autorités électorales ont un statut permanent, c'est d'avoir une unité centrale dotée d'effectifs permanents et un petit nombre d'employés permanents (au niveau de directeur du scrutin ou de toute autre position équivalente) dans les bureaux infranationaux, ainsi qu'une aide temporaire lorsque le besoin s'en fait sentir (avec le recrutement de centaines, voire de milliers d'employés au moment des élections). Le nombre d'employés permanents dépend de la taille du pays, entre autres facteurs. Le siège national peut avoir de 10 à 100 fonctionnaires et d'un à trois dans les bureaux divisionnaires. Les effectifs permanents du siège national sont généralement affectés

aux départements suivants au sein de l'organe administratif : gestion générale, finances, ressources humaines, département juridique, inscription des électeurs, TI, opérations électorales et information.

Regrouper l'ensemble de la gestion au sein d'un organe administratif spécialisé – que l'OGE soit indépendant ou supervisé/géré par le gouvernement – constitue une approche moins coûteuse à long terme, car son caractère permanent représente un facteur important de réduction des coûts et le fait d'avoir une expérience de la conduite d'élections multipartites tend aussi à réduire les frais (López-Pintor, 2000 ; López-Pintor et Fischer, 2005). Lorsque les élections forment une partie intégrale et permanente du processus politique, des OGE permanents peuvent paraître axiomatics, ne fût-ce que parce que, par son efficacité, toute institution gouvernementale accroît la légitimité du système politique.

II. Combien les élections peuvent-elles coûter ?

Combien coûtent les élections ?

Avant de tirer des conclusions sur les coûts électoraux dans divers environnements politiques, il est nécessaire de faire quelques distinctions cruciales sur la nature même de ces coûts. Il faut d'abord faire la distinction entre les coûts **de base** et ceux liés à l'**intégrité**. Ceux que l'on associe normalement à la tenue de toute élection sont appelés « coûts de base ». Ils sont présents quel que soit le degré d'incertitude ou de sécurité de l'environnement politique et ont à voir avec les listes électorales, le matériel destiné au scrutin, la compétence des agents électoraux, les informations électorales et les dispositifs logistiques et organisationnels. Les coûts de base sont en principe fixes plutôt que variables. Par contraste, les coûts d'intégrité sont des dépenses particulières et souvent inattendues qui s'imposent pour garantir le bon fonctionnement du processus. Les coûts d'intégrité ont généralement trait aux mesures de sécurisation des lieux d'inscription sur les listes électorales ou des bureaux de vote. Ils peuvent comprendre les fonds requis pour payer le personnel international appelé à servir au sein de l'administration électorale, le matériel électoral infalsifiable que le peu de confiance entre les différents candidats rend nécessaire, les missions à long terme des observateurs électoraux, les campagnes d'éducation civique intensives à l'intention des électeurs et la publicité électorale, ainsi que l'aide aux partis politiques aux niveaux national et local, dans le cadre d'une approche plus large du renforcement des capacités.

Autre distinction importante, celle entre les coûts **directs** et **diffus**. Les coûts électoraux aisément identifiables dans un document budgétaire sont appelés **coûts directs**. Il y a aussi des **coûts diffus** : ce sont ceux qui risquent d'être plus difficiles à évaluer, même lorsque qu'on arrive à les recenser. Cette catégorie peut elle-même comporter des subdivisions en fonction du degré d'imprécision quant à leur origine. Par exemple, il peut être facile de recenser les coûts associés à certaines activités sans pour autant arriver à les isoler du budget général de l'agence concernée (cf. les contributions des registres d'état civil qui fournissent des informations aux OGE pour constituer les listes d'électeurs, ou la constitution de ces listes par l'agence nationale chargée des recensements et des statistiques). Il est souvent impossible d'obtenir des informations précises sur ces coûts, car les organisations ayant en charge une multiplicité de programmes comme ceux mentionnés ci-dessus ne recourent pas souvent à des

audits sur les frais liés à une activité spécifique. Comme mentionné ci-dessus dans la catégorie des sources de financement, les coûts diffus peuvent aussi inclure des coûts réels qui se nichent parmi les opérations ordinaires des agences prêtant leur concours au processus électoral (comme les forces de police, services postaux, systèmes scolaires, collectivités locales et TV publiques). Bien qu'il s'agisse de coûts réels, dans bien des cas ils ne sont ni compris dans le budget électoral ni faciles à chiffrer.

Le coût des élections dans un environnement de maintien de la paix est généralement de 10 à 30 dollars par électeur inscrit (López-Pintor, 2000), mais il peut être beaucoup plus élevé, par exemple si le scrutin se tient également en dehors des frontières du pays. Le budget électoral global d'après conflit peut aller de centaines de millions de dollars pour des opérations plus importantes et plus complexes (Afghanistan, Angola, Cambodge, RDC, Mozambique, Soudan) à des dizaines de millions dans des environnements où les communications et les infrastructures administratives sont meilleures (États des Balkans, Amérique centrale). Comme on peut s'y attendre, les coûts d'intégrité peuvent atteindre plus de la moitié du budget électoral total dans des sociétés ravagées par la guerre. Les chiffres qui suivent sont tirés d'une simulation sur le coût d'une élection standard au sortir d'un conflit. Il s'agit d'une estimation éclairée sur les coûts de base et d'intégrité dans un pays ayant un électorat peu nombreux ou de taille moyenne allant de 2 à 6 millions de personnes. Dans cet exemple hypothétique, la communauté internationale finance la plus grosse partie du budget, lequel est calculé en dollars des États-Unis. Un total de 52 millions de dollars couvrirait : 1) les coûts électoraux de base, dont l'inscription des électeurs (30 millions de dollars) ; 2) deux missions d'observateurs internationaux (2 millions de dollars) ; 3) un appui aux ONG nationales qui surveillent le scrutin (1,5 million de dollars) ; 4) un appui aux partis politiques et au développement des médias (1,5 million de dollars) ; 5) éducation civique (2 millions de dollars) ; 6) autres coûts d'intégrité, comme la sécurité et le personnel international (15 millions de dollars). Le coût moyen par électeur inscrit serait de \$8,70 à \$17,30. (López-Pintor et Fischer, 2005, 15-16).

Le tableau ci-dessous reprend l'ensemble des coûts auxquels il faut s'attendre pour diverses opérations électorales dans différents environnements politiques.

Tableau 2. Coûts électoraux dans des démocraties stables, transitionnelles ou émergeant d'un conflit.

Composantes des coûts	Stable		Transitionnelle		Après conflit	
	Coûts de base*	Coûts d'intégrité*	Coûts de base *	Coûts d'intégrité *	Coûts de base *	Coûts d'intégrité *
Inscription des électeurs	Elevés	Non applicables	Elevés	Applicables mais variables	Très élevés	Très élevés
Délimitation des districts	Modérés si applicables	Non applicables	Variables si applicables	Non applicables	Applicables et variables	Applicables et variables
Opérations de vote : Matériel, Logistique, Formation	Très élevés	Elevés	Très élevés	Très élevés	Très élevés	Très élevés
Décompte et transmission des résultats	Elevés	Non applicables	Applicables et variables	Elevés	Très élevés	Très élevés
Arbitrage des litiges	Non applicables	Non applicables	Elevés	Non applicables	Elevés	Elevés
Education et formation des électeurs	Elevés	Non applicables	Très élevés	Elevés	Elevés	Très élevés
Campagne des partis politiques	Très élevés	Non applicables	Elevés	Très élevés	Très élevés	Très élevés
Vigilance : agents des partis, observateurs nationaux, observateurs internationaux	Elevés	Non applicables	Très élevés	Très élevés	Très élevés	Très élevés

*Ces catégories comprennent les coûts directs et diffus.

Source: López-Pintor et Fischer, 2005, 18 ; amendé par l'auteur du présent article

La question suivante revient fréquemment au sujet des coûts : quelles **différences** peut-il y avoir quand on passe d'élections organisées par le ministère de l'Intérieur à un scrutin organisé par un OGE sous forme de commission électorale ? La réponse est que cela dépend de trois facteurs. Le premier, et le plus important (mais aussi le plus coûteux), c'est la confiance politique dont jouit le gouvernement. Si les partis politiques, les candidats et les électeurs font confiance au ministère de l'Intérieur (c'est-à-dire non seulement au ministre –qui peut être un responsable démocratique fraîchement nommé – mais aussi aux fonctionnaires à tous les

échelons, du niveau central au niveau local), le scrutin a beaucoup plus de chances d'être empreint de légitimité. Sinon, la population risque de rejeter les résultats électoraux et la gestion du scrutin et les élections peuvent devenir l'un des éléments les plus coûteux de la vie politique, si l'on exclut la guerre elle-même qui coûte encore bien plus cher. Si le gouvernement n'inspire guère confiance, les coûts d'intégrité explosent, mais le contraire est aussi vrai : si la confiance règne, les frais électoraux se réduisent aux dépenses de base, à savoir essentiellement le matériel et la logistique.

Le facteur numéro deux, c'est la présence et la solidité de l'appareil d'état à travers le pays. Des structures étatiques bien établies constituent l'un des principaux éléments permettant de faire des économies pour les opérations électorales, étant donné que nombre de ces dépenses deviennent diffuses, imperceptibles même, puisqu'elles sont réparties entre les différentes agences nationales, tant au niveau central que local.

Enfin, le facteur numéro trois, c'est que les partis politiques et les candidats en lice soient présents un peu partout sur le territoire et aient à la fois la permission et les capacités de se présenter à tous les stades du processus électoral, de l'inscription des électeurs au décompte et à la transmission des résultats.

En conclusion, la réponse à la question, c'est que lorsque les trois facteurs sont réunis (à savoir la confiance du public, un appareil d'état performant et la capacité, pour les acteurs politiques, de se présenter partout), l'alternative la moins coûteuse serait de laisser le ministère de l'Intérieur s'occuper de la conduite des élections, surtout si des organes de surveillance collectifs, composés de représentants de tous les partis ou de personnalités indépendantes connues, sont créés de façon temporaire à différents niveaux tout au long du processus électoral. C'est, par exemple, ce qui s'est passé (et qui reste le modèle en place) dans l'Espagne d'après Franco et le Portugal d'après Salazar. Si le premier facteur (la confiance) existe conjointement avec le troisième (présence de partis tout au long du processus et sur tout le territoire), l'organisation du scrutin sera efficace et les élections paraîtront légitimes, même avec des structures étatiques précaires (par exemple certains pays des Balkans comme l'Albanie en 1992). Mais il y a moins de chances que cela se produise. C'est pourquoi la confiance du public est un facteur essentiel. S'il faut la construire, cela coûte cher et une nouvelle administration électorale, même modeste, doit voir le jour.

Comment rendre les élections moins coûteuses ?

- ✓ L'inscription permanente des électeurs constitue sans doute la plus importante mesure de réduction des coûts. Même s'il y a peu de nations au monde où elle ait été instituée complètement et avec succès, beaucoup de pays suivent cette voie, notamment les démocraties plus anciennes, comme – depuis 1997 – le Canada. Vu les frais énormes qu'occasionnent les opérations relatives à une première inscription des électeurs, des listes permanentes pouvant être périodiquement mises à jour, s'avéreront d'un bon rapport qualité-prix à la longue.
- ✓ Ensuite, en particulier une fois qu'une démocratie s'est stabilisée, une planification intégrée (stratégique, organisationnelle et de gestion) constitue un bon outil de réduction des coûts, même si elle n'est pas appliquée aussi souvent qu'elle le devrait. La planification intégrée anticipe les besoins, entre autres avantages, elle permet de procéder à des évaluations en

temps voulu et d'abaisser le coût des achats en traitant avec un nombre plus important de fournisseurs de biens et services. Elle permet aussi de soumettre des projets de meilleure qualité et d'une exactitude plus grande aux autorités financières gouvernementales ainsi qu'à la communauté internationale, et par conséquent d'obtenir les fonds nécessaires pour les élections.

- ✓ Troisièmement, la décentralisation de quelques grandes opérations électorales, comme la formation des fonctionnaires chargés des inscriptions des électeurs ou des bureaux de vote et la distribution du matériel électoral, permet souvent de faire des économies, ne fût-ce que sur les frais de transport et de logement. Une direction centralisée et des opérations décentralisées constituent une bonne pratique.
- ✓ Non seulement la coordination entre donateurs, autorités électorales et partis politiques avant les élections – en commençant par l'éducation civique et l'inscription des électeurs – accroît la confiance dans le processus électoral ainsi que sa transparence, mais elle s'avère aussi fort économique, car elle améliore les capacités des différents acteurs en matière de planification.
- ✓ Ne pas utiliser de cartes d'électeur si les citoyens possèdent d'autres documents d'identité (cartes d'identité nationale, permis de conduire, passeports ou autres). En soi, la carte d'électeur n'ajoute rien au caractère démocratique du scrutin alors qu'elle peut en accroître considérablement le coût.
- ✓ Les finances des partis politiques et les frais de campagne tombent dans une zone grise, pour ce qui est des frais électoraux. Dans ce domaine, on peut s'attendre à faire quelques économies en comblant le vide juridique qui existe dans tant de pays pour des questions comme la limitation des dépenses, la divulgation obligatoire des informations, le pouvoir des autorités en matière de sanction et de contrôle. Mais l'adoption de dispositions légales ne représente qu'un premier pas vers la transparence et une probable réduction des frais de campagne. Le PNUD, IDEA, l'Institut électoral fédéral du Mexique et l'IFES ont récemment entrepris des recherches dans ce domaine. (Lopez-Pintor et Fischer, 2005, 46-48)

III. Le statut actuel des OGE dans le monde arabe et leur avenir

Le contour institutionnel de l'administration électorale dans le monde arabe a reproduit, en général, celui des pouvoirs coloniaux, la conduite des élections relevant de la branche exécutive. Ce n'est qu'au cours des dernières années que certains pays ont créé des commissions électorales de surveillance ou de réelles commissions électorales indépendantes. La situation actuelle est la suivante :

- Le gouvernement organise les élections (ou les a organisées jusqu'aux événements politiques les plus récents) dans les pays suivants : Bahreïn, Egypte, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Oman, Syrie, Tunisie et Emirats arabes unis.
- Les élections organisées par le gouvernement sont supervisées par une commission dans les pays suivants : Algérie et Djibouti
- Une commission électorale indépendante organise les élections dans les pays suivants : Iraq, Soudan, Yémen et Territoires palestiniens occupés.

À l'heure où nous écrivons, nous ignorons quel modèle d'OGE sera adopté dans les pays où des bouleversements politiques sont en cours ou dans ceux où des élections devraient avoir lieu

dans les prochains mois (à savoir l’Égypte et la Tunisie). Une chose est claire pourtant : la défiance envers le gouvernement précédent est forte, ce qui pourrait entraîner une méfiance à l’égard de l’exécutif politique si celui-ci venait à organiser le nouveau scrutin. En ce sens, il est à noter que l’expérience limitée que la région a pu avoir avec des commissions électorales indépendantes a été bonne en général, indépendamment du fait que des conflits politiques graves se poursuivent (ce qui tient clairement à des facteurs qui n’ont rien à voir avec la responsabilité desdites commissions). D’ailleurs, la façon dont la commission électorale indépendante palestinienne s’est acquittée de sa tâche a été citée en exemple par les observateurs lors des dernières élections dont le Hamas est sorti vainqueur, alors qu’elles sont à l’origine de la fracture actuelle entre les autorités de Cisjordanie et de Gaza. En Iraq, les performances globales d’une commission électorale composée de fonctionnaires irakiens, quoique bénéficiant d’une importante aide internationale, devraient aussi être considérées comme positives dans un environnement politique extrêmement difficile. Enfin, au Yémen, on ne peut attribuer la tourmente politique actuelle aux performances de la commission électorale indépendante, puisque les revendications s’adressent plutôt à l’exécutif.

Chaque scénario politique qui se joue sur la scène mondiale de la démocratisation présente des défis et des opportunités particuliers pour les OGE actuels ou à venir. Le monde arabe voit se développer différents scénarios, à l’exception de celui où *des progrès continus contribuent au renforcement de la démocratie*, comme ce fut le cas dans des pays comme le Salvador, le Mexique, le Brésil, les Philippines, la Corée du Sud, la Mongolie ou l’Afrique du Sud. Dans ce scénario-là, le principal défi que doivent relever les autorités électorales est celui d’une professionnalisation complète de l’administration électorale, laquelle prend généralement la forme d’une commission électorale indépendante.

Deuxième scénario : une *transition démocratique par le biais de réformes et de négociations entre un gouvernement autoritaire et son opposition*. Tel fut le cas dans la majorité des pays en cours de démocratisation ces dernières années, et c’est ce qui semble se produire en **Tunisie** et en **Égypte**. Le principal défi auquel l’administration électorale est confrontée dans ce cas, c’est comment structurer un OGE indépendant du gouvernement et des partis politiques et agissant de manière neutre et professionnelle. Les leçons apprises suggèrent qu’un dialogue est nécessaire entre les principaux acteurs politiques, afin de faire accepter « l’arbitre » électoral, quelle que soit sa forme institutionnelle.

Le troisième scénario comprend tout syndrome indésirable au sortir d’une transition, comme un *pluralisme inepte* (un gouvernement incapable d’agir) ou la *politique du pouvoir dominant* (un gouvernement sans opposition ou semi-autoritaire qui bloque délibérément les progrès en faveur de la démocratie). Il semble que ce soit l’évolution qui se dessine dans des démocraties émergentes à travers le monde, que ce soit en Amérique latine, en Asie centrale et du Sud-Est ou en Afrique (Carothers, 2002). Les pays arabes où des révoltes populaires d’intensité variable sont en cours, comme l’**Algérie**, le **Bahreïn** et le **Yémen**, semblent relever de cette catégorie. Le principal défi ici, c’est de savoir s’il est possible, voire désirable, d’empêcher les OGE de faire partie d’un establishment politique ayant perdu toute légitimité et de veiller à ce qu’ils restent les garants honnêtes et neutres du droit de vote. Il y a des exemples extraordinaires d’OGE qui se sont comportés de manière démocratique lors d’élections se déroulant sous un pouvoir autoritaire (Uruguay et Chili pendant les années 1980). Mais il y a davantage de chances que les OGE subissent le même sort que le gouvernement s’ils restent insensibles aux aspirations des

citoyens et à leur demande de liberté et de transparence (Côte d'Ivoire en 2000, Pérou et Serbie en 2000, Géorgie en 2003 ou Haïti lors d'un certain nombre de scrutins).

Un quatrième scénario, paradoxal, celui-là, montre une politique de *démocratie en pleine guerre civile*, avec des élections qui se tiennent alors que la guerre continue, avec ou sans intervention armée internationale. Dans le monde arabe, tel serait le cas de **l'Iraq**. Dans semblables contextes, la présence internationale dans la conduite des élections est parfois un facteur et la question devient alors : est-ce que les internationaux devraient faire partie de l'OGÉ, avec ou sans droit de veto, ou doivent-ils simplement fournir une assistance technique, et dans quelle mesure ? Si c'est la première alternative qui prime, les modalités et le calendrier du transfert de l'autorité internationale à l'OGÉ nationale en découleront. Dans tous les cas, le problème finira par se poser de savoir comment rendre l'OGÉ viable (techniquement, financièrement et politiquement, comme on le lira ci-dessous).

IV. Quelles leçons tirées d'expériences internationales pourraient s'appliquer au monde arabe ?

Les leçons suivantes peuvent présenter un intérêt particulier, étant donné les circonstances actuelles dans le monde arabe :

1. L'histoire prouve – et les observateurs, analystes et praticiens actuels des nouvelles démocraties seraient quasi unanimes à le confirmer – que des élections conduites par des organismes électoraux indépendants sont préférables à celles organisées par l'exécutif gouvernemental et que des administrations électorales permanentes coûtent moins cher que leur équivalent temporaire. C'est une opinion que partagent les associations régionales d'autorités électorales, des organisations internationales comme les Nations Unies, l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Commonwealth, et des organismes fournissant une assistance électorale comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES), l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (NDI) et une série de chercheurs dans le domaine de la démocratisation.

Un OGE indépendant a été jugé nécessaire dans la plupart des démocraties émergentes et dans toutes les élections d'après conflit. Pour établir la confiance et établir sa légitimité, l'indépendance de cet organisme par rapport au gouvernement peut être garantie soit par un recrutement multipartite des commissaires soit par la nomination de personnalités indépendantes ayant une formation juridique ou professionnelle (par exemple universitaires, ingénieurs, militants de la société civile), voire les deux. On peut aussi recommander un modèle mixte d'administration électorale où un ministère ou toute autre agence de la branche exécutive organise les élections sous la stricte tutelle d'un organisme collectif réellement pluraliste doté de responsabilités claires en matière de réglementation, de surveillance, voire de règlement des litiges. Tout cela dépendrait de considérations stratégiques au sein des élites, qui devront décider du mécanisme le plus apte à garantir que l'OGÉ agisse avec neutralité et transparence. Il n'y a pas de recette miracle, en dehors du fait qu'il doit emporter l'adhésion des élites et

faire l'objet d'un consensus. Former un organisme collégial investi de pouvoirs réglementaires et décisionnels ainsi qu'un secrétariat professionnel est une pratique fort courante lorsqu'on met une commission électorale sur pied.

2. Les organismes électoraux jouissent aussi d'une meilleure protection lorsque la nomination de leurs membres se fait soit par approbation parlementaire multipartite, soit à partir de listes approuvées par consensus parlementaire multipartite ou par tout autre type d'assemblée sociale ou multipartite. Le statut et la composition des organismes électoraux sont plus largement acceptés et donnent de meilleurs résultats lorsque tous les partis politiques (ou tout au moins tous ceux qui sont statistiquement importants) participent à la rédaction du texte de loi qui en jette les bases. D'ailleurs, la législation électorale par consensus devrait être considérée comme un outil important de réconciliation nationale et de renforcement de la démocratie, que ce soit à travers des négociations officielles (comme en Uruguay depuis 1924, en Australie en 1984 ou au Nicaragua en 1988) ou au cours de discussions informelles (comme en Espagne en 1977 ou pour la Fédération russe en 1993).
3. Une autorité électorale peut avoir une base partisane tout en opérant dans la plus stricte neutralité et la plus grande indépendance. S'il n'y a pas d'autre tradition ou qu'il n'existe pas d'organisme composé de fonctionnaires respectés et indépendants, une composition multipartite sera davantage garante d'une approche équilibrée que des nominations par les branches exécutive ou judiciaire. Des commissions électorales multipartites peuvent réellement contribuer à instaurer un climat de confiance mutuelle, de transparence et de crédibilité, toutes choses essentielles pour la bonne conduite des élections. Dans nombre de nouvelles démocraties, ainsi que dans les organismes de surveillance des pays où la conduite des élections est du ressort du ministère de l'Intérieur, il est courant de trouver à la fois des juges et des représentants de partis ou des personnalités désignées par ceux-ci
4. Le maintien d'un nombre minimum d'effectifs permanents et expérimentés aux différents niveaux de l'administration électorale s'est avéré maintes fois non seulement utile pour le renforcement de l'institution mais aussi efficace sur le plan des coûts. La façon dont se passent le recrutement et la formation de ces fonctionnaires, ainsi que leurs qualifications, comptent plus que leur nombre. Des effectifs nationaux nombreux et permanents peuvent donner l'impression d'une bonne gestion, mais ce personnel peut ne pas avoir les capacités requises. Ou pire, il peut s'agir de nominations politiques, voire d'agents d'un gouvernement qui cherche à contrôler le résultat des élections.
5. On obtiendra de meilleurs résultats pour le recrutement et la formation d'effectifs permanents, que ce soit pour le siège central ou les bureaux régionaux, si c'est une unité centrale qui s'en occupe, en s'appuyant sur des normes cohérentes et dans l'optique d'un service public professionnalisé, même si le recrutement des fonctionnaires doit se faire, en tout ou en partie, sur base partisane. De plus, le recrutement et la formation des agents temporaires chargés des inscriptions et des bureaux de vote donneront de meilleurs résultats s'ils se font sous la direction générale des autorités électorales au niveau national ; cela permet aux différentes parties de suivre les procédures et de défendre leurs intérêts. Dans la plupart des nouvelles

démocraties, c'est la commission électorale nationale qui est censée remplir ce rôle, qu'elle confie soit à son secrétariat national, soit à un directeur nommé spécialement pour ces fonctions.

6. L'assistance technique de la communauté internationale s'est en général avérée utile tant pour la démocratisation du processus que pour la création d'organismes chargés de la conduite des élections. Dans certaines des démocraties les plus récentes, l'assistance technique et financière de la communauté internationale a eu un impact décisif sur l'organisation des élections. La plupart des OGE se sont améliorés, tant d'un point de vue opérationnel qu'organisationnel. Au fil du temps, ils deviennent moins dépendants du soutien de la communauté internationale pour l'administration, les opérations et la gestion, même si, très souvent, ils bénéficient encore de conseils techniques et d'une aide financière minimum.
7. Il est largement admis qu'un certain nombre de principes de base se sont avérés cruciaux pour le travail des autorités électorales : les OGE doivent encourager la participation de tous les partis politiques, promouvoir la transparence à chaque étape du processus électoral, rendre compte à l'assemblée législative et au public, promouvoir l'éducation civique et la diffusion d'informations à l'intention des électeurs et mettre en place des mesures de contrôle des coûts. Différents auteurs et organisations ont insisté sur ces principes, qui devraient constituer un cadre éthique pour la conduite d'élections et le fonctionnement des OGE. Diverses organisations comme International IDEA ont récemment rédigé des codes de conduite pour l'administration éthique et professionnelle des élections, après consultation avec des dizaines d'autorités électorales, d'analystes et de praticiens du monde entier.

L'histoire politique laisse peu de place à l'invention. Dans le monde arabe d'aujourd'hui, il est plus que probable que les demandes populaires au sujet de l'administration électorale suivront une tendance historique, à savoir que les dirigeants politiques se verront retirer totalement ou partiellement la conduite des élections et que l'autorité électorale sera confiée à des organismes indépendants. Il faudra veiller à mettre en place les garde-fous nécessaires pour garantir une indépendance et une neutralité réelles qui en permettront le bon fonctionnement.

Nous avons brièvement évoqué les principales observations et conclusions d'une enquête mondiale sur la conduite des élections en 2000 et le coût des élections en 2005 et présenté les informations les plus récentes sur le statut actuel des OGE. Les questions d'indépendance, de permanence, de professionnalisme, de neutralité et d'efficacité par rapport au coût des administrations électorales sont au cœur de la gestion des élections dans les sociétés en cours de démocratisation. Dans les scénarios de sortie de conflit en particulier, les principaux défis et opportunités qui se présentent aux OGE ont essentiellement à voir avec la nécessité d'établir une confiance politique accrue entre les candidats et de garantir la neutralité et la transparence des autorités en charge du scrutin. C'est dans ce contexte que le modèle, de plus en plus fréquent, d'une commission électorale indépendante à qui est confiée la pleine responsabilité des opérations électorales semble avoir la préférence dans les démocraties émergentes contemporaines, et ce dans toutes les régions du monde.

V. Conclusions

Un mot sur les bonnes pratiques et le rôle du leadership électoral

Des exemples historiques, ainsi que d'autres plus récents, de succès extraordinaires ou d'échecs dans la conduite des élections ont montré le puissant impact que peut avoir une administration électorale neutre et efficace comme instrument de démocratisation et de renforcement des institutions. C'est surtout pendant les crises que l'on découvre le potentiel des autorités électorales en matière de renforcement des institutions démocratiques. En matière de performances, on peut citer l'Uruguay en 1980 et le Chili en 1988. Dans les deux cas, des OGE existants, créés selon des normes démocratiques, ont servi d'arbitre ultime et certifié les résultats de référendums constitutionnels rejetant les tentatives de la junte militaire d'institutionnaliser un gouvernement autocratique. La légitimité historique de ces institutions électorales a facilité la transition vers la démocratie. Au Mexique, ce sont le bon sens et l'impartialité des dirigeants de l'OGE qui, pendant les années 1990, ont permis de dissiper les craintes et la défiance envers les résultats du scrutin lors d'une transition difficile.

Par contraste, et c'est l'envers du décor, on peut aussi citer des cas présentant des similarités frappantes, mais où des commissions électorales politisées semblent avoir contribué à une tentative du pouvoir de truquer les élections : le Pérou, la Fédération yougoslave et la Côte d'Ivoire en 2000, la Géorgie en 2003 et plus récemment l'Ukraine. Dans chacun de ces cas, une révolte populaire a éclaté, rejetant les résultats d'un scrutin truqué et chassant l'autocrate du pouvoir (à savoir Fujimori, Milosevic, Gueye, Chevardnadze et Youchenko). Le fait qu'il s'agisse là de pays aux conditions économiques et socioculturelles très différentes démontre le large degré d'autonomie de la politique électorale. En dépit des facteurs différenciant ces régimes, des élections truquées ou mal organisées ont chaque fois déclenché un processus quasi révolutionnaire qui a entraîné la chute du régime.

Un mot sur la viabilité

Combien de temps faut-il pour mettre sur pied un OGE indépendant fonctionnant à pleines capacités ? Tout dépend du point de départ. La confiance populaire joue également ici. Si la population rejette le modèle de gestion électorale en place (à savoir un ministère ou une commission électorale), il faut recommencer à zéro, comme dans certains des pays mentionnés ci-dessus. Il arrive qu'un certain nombre de fonctionnaires soient épargnés par la tempête, mais il faut quand même reconstruire l'institution. Une période de six mois minimum semble nécessaire pour jeter les bases d'une administration électorale si les autorités gouvernementales et les partis politiques coopèrent tous. Plus tard, après les élections, il faudra, en temps utile, se poser la question de la viabilité. L'appui de la communauté internationale est fréquemment sollicité et accordé pour la conduite des élections, ce qui atténue le besoin de viabilité, au moins à court terme, pour les OGE naissants. Les trois grands facteurs de viabilité sont techniques, financiers et politiques.

On sera parvenu à une véritable *viabilité technique* lorsqu'il ne sera plus nécessaire de faire appel à des avis extérieurs pour la conduite des élections. C'est le facteur le plus simple et le moins cher ; c'est aussi le plus rapide à atteindre puisqu'il est possible d'enseigner et d'apprendre rapidement et avec des ressources limitées comment organiser et gérer un scrutin.

Les problèmes que peut poser la viabilité technique auraient trait essentiellement à la taille de l'OGE, à son degré de décentralisation, au professionnalisme de son personnel permanent, aux tendances en matière de carrière et de salaire, à l'utilisation des nouvelles technologies et au type d'activités que l'OGE entreprend entre deux scrutins.

La *viabilité financière* est atteinte une fois que les fonds électoraux proviennent de sources internes. C'est un objectif plus ardu. D'une part, le gouvernement et certains partis politiques risquent de ne rien faire pour faciliter l'attribution de fonds garantis au budget électoral, dans la mesure où il est de leur intérêt de contrôler l'OGE sous forme d'une dépendance financière. D'autre part, plus l'aide internationale perdure, moins l'OGE a de chances d'acquiescer une certaine viabilité financière. Un OGE qui s'efforce de devenir autonome et rentable se heurte à des obstacles émanant principalement de son besoin de stabilité en tant qu'institution publique, du fait qu'il pratique une planification intégrée et du maintien de listes électorales permanentes.

Enfin, la *viabilité politique* est atteinte lorsque les produits du système électoral – inscriptions des électeurs et des candidats, résultats du vote et règlement des contentieux – paraissent légitimes et contraignants aux yeux des acteurs nationaux et internationaux. C'est par la viabilité politique que l'OGE acquerra sa pleine légitimité, or c'est la plus difficile à atteindre, surtout quand la société a été profondément marquée par les conséquences politiques d'une confrontation armée. C'est pourquoi les obstacles à une telle viabilité sont d'ordre politique et ont beaucoup à voir avec le rétablissement des liens de confiance. La viabilité politique dépend d'abord et avant tout de la confiance du public, laquelle est prioritaire pour légitimer une administration électorale qui soit également rentable et performante sur le plan technique.

Références

Bendix, Reinhard, (1964). *Nation-Building and Citizenship*. New York: John Wiley [Renforcement de la nation et citoyenneté]

Carothers, Thomas. (2002). "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy*. 13.1, pp. 5-21. [La fin du paradigme de transition]

International IDEA. (2006): *Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international*

Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein (eds.) (1967). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press.

En français: *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs : une introduction*. Editions de l'Université de Bruxelles, 2008

Lipset, Seymour Martin. (1960). *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Doubleday. (A revised and updated edition was published by Johns Hopkins University Press in 1981).

En français: *L'homme et la politique*, Paris, Éditions du Seuil, 1963

López-Pintor, Rafael. (2010). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies. A Basic Conceptual Framework*. Washington DC. The International Foundation for Electoral Systems, IFES. [Évaluer la fraude électorale dans les nouvelles démocraties. Un cadre conceptuel de base.]

López-Pintor, Rafael. (2006). *Post-conflict Elections and Democratization. An Experience Review*. Washington DC.: USAID. [Elections d'après conflit et démocratisation. Examen des expériences]

López-Pintor, Rafael and Fischer, Jeff. (2005). *Getting to the CORE. On the Cost of Registration and Elections*. New York: UNDP [À propos de CORE. Coût des inscriptions et des élections]

López-Pintor, Rafael. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: UNDP. [Organismes de gestion électorale et institutions de gouvernance]

Moore, Barrington. (1966). *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press.

En français: *Les origines sociales de la dictature et de la démocratie*, Paris, La Découverte, 1983

Palumbo, Karen and Robert. (2006). *Age of Entitlement and Expectation*. Publish America [L'âge du droit et des attentes]

ANNEXE 1 : Classement de pays des différentes régions du monde selon le type d'administration électorale

TYPE D'ADMINISTRATION ÉLECTORALE	MODELE GOUVERNEMENTAL (40 PAYS)	MODELE MIXTE (31 PAYS)	MODELE INDÉPENDENT (114 PAYS)
AMÉRIQUE DU NORD ET EUROPE OCCIDENTALE (26 PAYS)	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Saint Marin, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États- Unis 15	Andorre, Espagne, France, Italie, Islande, Monaco, Pays-Bas, Portugal 8	Canada, Lichtenstein, Malte 3
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES (33 PAYS)	Grenade 1	Argentine, Belize, Cuba 3	Antigua-et-Barbuda, Bahamas, La Barbade, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Dominique, République dominicaine, Equateur, El Salvador, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay, Venezuela 29
ASIE ET PACIFIQUE (36 PAYS)	République populaire démocratique de Corée, Iran, Îles Marshall, Micronésie (États fédérés de), Nauru, Nouvelle- Zélande, Singapour, Sri Lanka, Tonga, Tuvalu, Vietnam 11	Japon, République démocratique populaire lao, Maldives, Timor-Leste 4	Afghanistan, Australie, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Fidji, Inde, Indonésie, Kiribati, Malaisie, Mongolie, Népal, Pakistan, Palaos, Papouasie-Nouvelle Guinée, Philippines, République de Corée, Samoa, Îles Salomon, Thaïlande, Vanuatu 21
ÉTATS ARABES (15 PAYS)	Algérie, Bahreïn, Egypte, Jordanie, Koweït, Liban, Maroc, Oman, Syrie, Tunisie 10	Djibouti 1	Iraq, Soudan, Yémen, Territoires palestiniens occupés 4
EUROPE DE L'EST ET CEI (30 PAYS)	Chypre, République tchèque 2	Hongrie, Slovaquie 2	Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Macédoine (ex-République yougoslave de), Monténégro, Pologne, République de Moldavie, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovénie, Tadjikistan, Turquie, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan 26
AFRIQUE* (45 PAYS)	Sao Tomé-et-Principe 1	Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Tchad, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée équatoriale, Gabon, Madagascar, Mali, Sénégal, Togo 13	Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Comores, République démocratique du Congo, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Sierra Leone, Swaziland, République-Unie de Tanzanie, Zambie, Zimbabwe 31

*Le regroupement des pays par régions s'inspire du classement du PNUD

Source : International IDEA : Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international (2006)