

PROJET D'APPUI AU PROCESSUS ELECTORAL DU NIGER (PAPEN) 2010-2011

**RAPPORT GENERAL FINAL DU PROCESSUS
ELECTORAL (2010-2011) DU NIGER**

Niamey, Novembre 2011

Version finale

Consultant : Dr. Dan Dah Mahaman Laouali

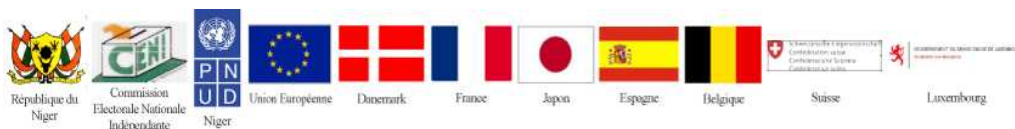


TABLE DES MATIERES

Titre	N° de page
REMERCIEMENTS	4
Liste des abréviations	5
RESUME	6
I. INTRODUCTION	13
1.1. Rappel du contexte politique dans sa dimension historique et en lien avec les élections	13
1.2. Traits marquants du processus électoral de la période de transition 2010-2011	15
1.3. Objectifs de la mission d'évaluation	16
II. ANALYSE DU CADRE D'ORGANISATION ET DE GESTION DU PROCESSUS ELECTORAL	18
2.1. La Commission électorale nationale indépendante (CENI)	18
2.1.1. En ce qui concerne les attributions et la composition	18
2.1.1.1. Présentation	18
2.1.1.2. Principales constatations	19
2.1.2. En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement	20
<i>2.1.2.1. En ce qui concerne l'organisation</i>	20
2.1.2.1.1. Présentation	20
2.1.2.1.2. Principales constatations	21
<i>2.1.2.2. En ce qui concerne le fonctionnement</i>	21
2.1.2.2.1. Présentation	21
2.1.2.2.2. Principales constatations	22
2.2. Le Projet d'appui au processus électoral du Niger (PAPEN)	23
2.2.1. Objectifs et résultats attendus du PAPEN	23
2.2.1.1. Présentation	23
2.2.1.2. Principales constatations	24
2.2.2. Composantes et budget du projet PAPEN	25
<i>2.2.2.1. Présentation des différentes composantes</i>	25
2.2.2.1.1. La composante 1 : « Renforcement des capacités de la CENI pour la gestion et la coordination du processus électoral »	25
2.2.2.1.2. La composante 2 : « Education civique, communication/information et sensibilisation des électeurs »	25
2.2.2.1.3. La composante 3 : « Appui technique et financier aux opérations électorales »	26
2.2.2.1.4. La composante 4 : « Pérennisation et planification du cycle électoral »	26
2.2.2.1.5. Arrangements de gestion	27
<i>2.2.2.2. Effectivité du PAPEN au regard de la mise en œuvre de ses composantes</i>	27
2.2.2.2.1. En ce qui concerne la composante 1	27
2.2.2.2.2. En ce qui concerne la composante 2	27
2.2.2.2.3. En ce qui concerne la composante 3	28
2.2.2.2.4. En ce qui concerne la composante 4	29
2.2.2.2.5. Arrangements de gestion	29
<i>2.2.2.3. Effectivité budgétaire du PAPEN</i>	30
2.2.3. Suivi évaluation	31
2.2.4. Synergie entre les partenaires membres du panier commun et les autres contributeurs	31

2.3. L'Observatoire national de la communication (ONC)	33
2.3.1. Présentation	33
2.3.1.1. Création et composition	33
2.3.1.2. Attributions	33
2.3.2. Principales constatations	33
2.4. Principaux facteurs qui ont facilité ou gêné la réalisation des activités prévues	35
2.4.1. Facteurs ayant gêné la réalisation des activités prévues	35
2.4.1.1. La contrainte des délais	35
2.4.1.2. Les retards dans la mise en place des démembrements de la CENI	35
2.4.1.3. La présentation tardive des requêtes de financement	35
2.4.1.4. Les retards dans la mise à disposition des fonds et les difficultés de bouclage du budget du PAPEN	36
2.4.1.5. La non maîtrise par le PAPEN des contributions de l'État et des autres partenaires	36
2.4.1.6. Les difficultés de communication entre la CENI et le PNUD	36
2.4.1.7. Les modifications intempestives de certaines dispositions du Code électoral	36
2.4.2. Facteurs ayant facilité la réalisation des activités prévues	37
2.4.2.1. L'institution d'un Comité de pilotage du PAPEN	37
2.4.2.2. L'animation des démembrements de la CENI par les magistrats	37
2.4.2.3. L'attachement des populations au processus démocratique	37
2.4.2.4. L'existence d'une volonté politique forte de respecter le calendrier électoral	38
2.4.2.5. Le préfinancement de certaines activités par le PNUD	38
III. APPRECIATION DU PROCESSUS ELECTORAL ET DU PAPEN AU REGARD DES CRITERES D'EVALUATION	39
<i>3.1. Critères de base</i>	39
3.1.1. Pertinence	39
3.1.2. Cohérence	40
3.1.2.1. Cohérence globale du processus électoral	40
3.1.2.2. Cohérence interne du PAPEN	41
3.1.3. Efficience	41
3.1.4. Efficacité	45
3.1.5. Durabilité/pérennité	54
3.1.6. Impact	54
<i>3.2. Critères de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement</i>	55
3.2.1. Rappel des principes énoncés par la Déclaration de Paris	55
3.2.2. L'analyse du processus électoral et de sa mise en œuvre à l'aune de la Déclaration de Paris	55
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	58
ANNEXE N°1 : Personnes rencontrées	62
ANNEXE N°2 : Termes de références	64

REMERCIEMENTS :

Le consultant adresse ses sincères remerciements :

1. Aux responsables du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour le choix porté sur lui pour conduire cette étude et pour toutes les facilités qui lui ont été accordées ;
2. Aux partenaires techniques et financiers (PTF) membres du panier commun pour la disponibilité qu'ils ont témoignée au consultant durant sa mission ;
3. Aux responsables de la CENI et ceux des démembrements régionaux, départementaux et municipaux de cette institution, ainsi qu'aux autorités administratives pour avoir accepté de rencontrer le consultant et de partager avec lui leurs expériences.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFC	Alliance des forces pour le changement
AFDR	Alliance des forces pour la démocratie et la République
ANDDH	Association nigérienne pour la défense des droits de l'Homme
CCN	Conseil Consultatif National
CCT	Conseil Constitutionnel de Transition
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CFDR	Coordination des forces démocratiques pour la République
CMS	Conseil militaire suprême
CNDP	Conseil national de dialogue politique
CODDAE	Collectif des organisations de défense du droit à l'énergie
CODDH	Collectif des organisations de défense des droits de l'Homme
CMS	Conseil militaire suprême
CNS	Conseil national du salut
COSUPEL	Commission de contrôle et de supervision des élections
CROISADE	Comité de réflexion et d'orientation indépendante pour la sauvegarde des acquis démocratiques
CRN	Conseil de réconciliation nationale
CSRD	Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie
CTP	Conseiller technique principal
DIM	Direct implementation modality
DUE	Délégation de l'Union Européenne
IFES	International Foundation for Elections Systems (IFES)
MA	Mémorandum d'Accord
MNSD	Mouvement national pour la société de développement
NDI	National Democratic Institute
OCI	Organisation pour la conférence islamique
ONC	Observatoire National de la Communication
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
PAPEN	Projet d'Appui au Processus électoral du Niger
PNDS	Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPN-RDA	Parti progressiste nigérien section du Rassemblement démocratique africain
SNU	Système des Nations unies
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union Européenne
UGP	Unité de gestion du projet
VNU	Volontaires des Nations unies

RESUME :

La tension politique née de la volonté du Président *Tandja Mamadou* de rester au pouvoir au-delà du terme de son mandat a engendré une crispation politique qui a favorisé l'avènement d'un coup d'état militaire intervenu le 18 février 2010 sous la houlette d'un Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD) lequel promettait d'organiser des élections pluralistes dans les meilleurs délais. C'est dans ce cadre qu'un programme global de restauration de l'ordre constitutionnel a été mis en œuvre avec l'installation d'une CENI. Celle-ci était appuyée dans l'accomplissement de sa mission par un Projet d'Appui au Processus Électoral du Niger (PAPEN) financé par une majorité des partenaires techniques et financiers du pays à savoir le PNUD, la France, l'Union Européenne, le Danemark, la Suisse, le Luxembourg, la Belgique, le Japon et l'Espagne.

L'analyse des acteurs a révélé que la CENI a une composition représentative des diverses parties prenantes au processus électoral. Elle se subdivise en plusieurs sous commissions et dispose de démembrements à tous les niveaux de l'organisation administrative. Au niveau de base, des bureaux de vote sont mis en place sur proposition des commissions administratives locales. La CENI comporte en son sein un Secrétariat général permanent lequel dispose d'un service administratif et d'un Comité chargé du fichier électoral. Ce dernier faisait double emploi avec la cellule informatique de la CENI et est apparu comme une structure « franchisée ». Le déficit de synergie qui en a résulté est à l'origine des insuffisances relevées dans le nouveau fichier électoral. La composition de la CENI bien que conforme aux dispositions de la loi dite sur les quotas s'est avérée pléthorique et peu efficace compte tenu de l'insuffisante expertise en matière électorale de la plupart de ses membres.

Une certaine instabilité a caractérisé les commissions locales en ce sens qu'à l'occasion de chaque scrutin des changements sont opérés à leur tête sans que cela soit motivé par un souci d'efficacité. Cette situation a été un facteur de contre-performance qui s'est révélé nuisible à l'opérationnalisation à temps des commissions locales. Le fonctionnement de la CENI s'est caractérisé par la rareté de la tenue des assemblées générales qui sont les cadres d'échange d'informations ainsi que de concertation pour la prise de décisions majeures.

Quant au PAPEN, il a consisté dans la mobilisation d'une expertise internationale regroupée au sein d'une Unité de gestion (UGP) et l'institution d'un « panier commun » assurant la gestion de la contribution des partenaires au processus électoral du Niger. Il est articulé autour des quatre (4) composantes suivantes : i) le Renforcement des capacités de la CENI pour la gestion et la coordination du processus électoral de transition; ii) l'Éducation Civique, la Communication/information et la sensibilisation des électeurs; iii) l'Appui aux opérations du processus électoral ; iv) la Pérennisation des acquis et la planification du cycle électoral. Le PAPEN est exécuté selon la modalité d'exécution directe laquelle a été assouplie par la signature de mémorandums d'accord.

L'ONC a joué efficacement son rôle de régulateur durant tout le processus électoral en veillant à l'équité dans l'accès des candidats aux médias et en appuyant financièrement ces derniers en vue de promouvoir le pluralisme dans leurs productions. Il a également dispensé des formations aux journalistes pour prévenir les conflits électoraux et garantir une exploitation apaisée de l'information pendant le processus électoral.

Toutefois, le contrôle de l'ONC n'a pas s'exercer sur le contenu des messages diffusés par les radios communautaires. Les formations qu'il a organisées à l'intention des journalistes n'ont que très faiblement concerné les médias de l'intérieur du pays ce qui a limité la dissémination des règles relatives au respect de l'éthique et de la déontologie.

Du point de vue de l'effectivité il a été relevé qu'une grande partie des activités prévues ont été réalisées. Le budget initial du PAPEN qui était de 40.972.223\$US a été ramené à 37.541.209,38\$US montant qui correspond aux contributions financières effectivement mobilisées dans le cadre du panier commun. Le cumul des dépenses engagées par le PAPEN fait état d'un taux de consommation des crédits s'élevant à 93,77% des ressources mobilisées. La répartition des ressources financières entre les composantes fait état d'une disproportion au détriment des activités de pérennisation et de renforcement des capacités des acteurs nationaux. Faute de communication suffisante et écrite entre la CENI et le PAPEN il n'y a quasiment pas eu, à l'exception toutefois des cas de l'IFES et du NDI¹, de synergie entre les partenaires membres du panier commun et les contributeurs hors panier commun.

La mise en œuvre des activités a été entravée par de nombreux facteurs parmi lesquels on peut citer : la contrainte des délais, les retards dans la mise en place des démembrements de la CENI, la présentation tardive des requêtes de financement par la CENI, les retards dans la mise à disposition des fonds et les difficultés de bouclage du budget du PAPEN, la non maîtrise par le PAPEN des contributions de l'État et des autres partenaires, les difficultés de communication entre la CENI et le PNUD, les modifications intempestives de certaines dispositions du Code électoral. Au titre des facteurs ayant facilité la réalisation des activités, on retiendra : l'institution d'un Comité de pilotage du PAPEN, l'animation des démembrements de la CENI par les magistrats, l'attachement des populations au processus démocratique et l'existence d'une volonté politique forte.

L'appréciation du processus au regard des critères classiques de l'évaluation, nous apprend que :

En ce qui concerne la pertinence : le processus électoral 2010-2011 rejoint parfaitement les orientations stratégiques définies par la SDRP en ce qu'il participe de la consolidation des acquis démocratiques et plus généralement de la gouvernance politique. Il a contribué à une bonne gestion politique de la transition.

En ce qui concerne la Cohérence : le processus électoral 2010-2011 est en phase avec l'objectif de restauration de la démocratie. Le séquençage des différents scrutins est logique. Toutefois, il y avait une incohérence entre l'objectif d'organiser plusieurs scrutins électoraux et les délais impartis. Le montage institutionnel du PAPEN présente les insuffisances suivantes : i) la gestion du projet est assurée par le PNUD et non pas par l'UGP ; ii) l'expert en communication recruté par l'UE et placé auprès de l'UGP jouissait d'une relative autonomie vis-à-vis du projet ; iii) Aucune disposition n'est prévue relativement à la gestion des risques.

En ce qui concerne l'efficacité : l'utilisation du bulletin unique lors de l'élection présidentielle s'est révélée

¹ L'IFES et le NDI ont sur ce point été pratiques en identifiant et en soutenant les activités utiles mais qui n'étaient pas prises en charge par le PAPEN.

très concluante du point de vue de l'efficacité tout comme l'option d'imprimer localement les bulletins de vote et le couplage des élections législatives avec le premier tour de l'élection présidentielle. En revanche, l'efficacité est médiocre relativement à : **i)** l'organisation à la veille de chaque scrutin d'une rencontre électorale ; **ii)** la formation des formateurs et la formation des membres des bureaux de vote organisées systématiquement à l'occasion de chaque scrutin ; **iii)** l'organisation des « nuits électorales » étalées sur plusieurs jours pour un montant de 491.689,08\$US soit 237.228.050 FCFA ; **iv)** l'acquisition de 22.000 iso-loirs en cartons qui se sont révélés inadaptés ; **v)** l'acquisition des cartons d'emballage non conformes aux spécifications techniques ; **vi)** la désignation des points focaux régionaux par la CENI pour prendre en charge la location des véhicules ; **vii)** l'acquisition directe par le PNUD d'une grande partie du matériel électoral à l'extérieur ayant occasionné des frais de transport et d'emballage d'un montant total de 3.804.347,54\$US alors même que le prix d'achat dudit matériel n'est que de 1.747.492,54\$US ; **viii)** l'acquisition de 32.000 lampes à pile alors même que la CENI disposait d'anciens stocks du même matériel ; **ix)** le manque de synergie entre la formation financée par le PAPEN à l'intention des forces de sécurité avec l'appui l'UNREC et celle dispensée quelques jours plutôt aux mêmes acteurs sur financement de l'IFES.

En ce qui concerne l'efficacité : les activités qui se sont révélées efficaces concernent l'institution d'un « panier commun » géré par le PNUD, le renforcement des capacités des médias en matière de déontologie et de prévention des conflits électoraux.

En revanche, les activités suivantes sont critiquables du point de vue de l'efficacité : **i)** le management de la CENI a été très faible faute d'un leadership fort au sein de cette institution. Il est à l'origine de l'attitude très réservée de la CENI à l'égard non seulement de l'expertise internationale, mais aussi de certains acteurs de l'environnement institutionnel comme le Conseil constitutionnel de transition. Le déficit de leadership a aussi eu des impacts sur le manque de synergie observé dans le fonctionnement des sous commissions. Il a également eu des répercussions sur le fonctionnement des démembrements de cette institution ; **ii)** le *reporting* des activités a été très timide voire inexistant dans la plus part des cas ; **iii)** l'UGP en tant qu'organe n'a pas bien fonctionné. Elle ne s'était pas comportée en une véritable équipe de travail si bien qu'elle ne s'est réunie que rarement. Elle n'a pas défini un mode opératoire qui lui aurait permis de « s'imposer » aux yeux de la CENI comme un acteur capable d'apporter une valeur ajoutée. En plus, le fait que l'UGP n'avait pas de pouvoir de décision sur les ressources financières constitutives du panier commun a davantage handicapé celle-ci si bien que ses experts apparaissaient au mieux comme des consultants qui ne pouvaient que formuler des suggestions. Dans ces conditions, l'UGP n'a pas pu servir pleinement d'interface entre la CENI et le PNUD lesquels s'étant souvent retrouvés directement en contact leurs rapports avaient dégénéré parfois en une confrontation. A ces divers facteurs précités s'ajoutent les graves dissensions qui caractérisaient les rapports des deux experts en logistique. Le déploiement de huit (8) VNU dans les régions a manqué de visibilité et n'a pas apporté une valeur ajoutée aux activités des démembrements de la CENI ; **iv)** le Comité de pilotage a fonctionné et a bien joué son rôle d'organe d'orientation en faisant preuve de flexibilité et de pragmatisme. En revanche, le Comité technique a souffert de la non participation active des présidents des sous commissions de la CENI et de l'insuffisance de communication. La tenue des réunions du Comité technique s'est révélée laborieuse et se heurtait régulièrement aux demandes de report formulées par la CENI ; **v)** la révision du fichier

électoral n'a fait disparaître ses faiblesses structurelles attestées par les nombreuses irrégularités relevées. Le système de distribution des cartes d'électeurs mis en place s'est révélé défaillant du fait des dysfonctionnements graves qu'ont connus les commissions administratives locales.

Les formations des membres de la CENI et de ses démembrements ne s'étaient pas déroulées de façon satisfaisante. Les rencontres électorales conçues pour être des cadres d'échanges d'expériences ont servi au mieux de tentative de règlement des problèmes d'ordre logistique. Les membres de la CENI envoyés dans les régions pour assurer les formations des formateurs n'avaient en général ni le profil ni les compétences requises. Les formations des membres des bureaux de vote s'étaient déroulées dans des conditions beaucoup plus difficiles du fait de la mise en place tardive des ressources financières et parfois des commissions électorales elles-mêmes. En outre, les personnes à former (présidents et secrétaires des bureaux de vote) et qui étaient toutes proposées par les partis politiques en compétition n'avaient pas souvent un bon niveau scolaire. D'où le nombre important d'annulations d'office des résultats prononcées par le Conseil constitutionnel de transition (CCT) et les Tribunaux de grande instance (TGI).

Les activités d'éducation civique, information et sensibilisation des électeurs ont été conduites à travers notamment les médias publics relayés par les radios communautaires. Elles ont été complétées par les interventions du NDI et de l'IFES. Cependant, elles ont souffert d'un certain retard et d'une insuffisante prise en compte du genre.

La collaboration des autorités administratives a été très faible durant tout le processus électoral en dépit des dispositions contraignantes du Code électoral. Cette insuffisance est illustrée par la rareté des réquisitions des moyens de transport et surtout par l'invalidation des listes des candidatures aux élections locales et législatives consécutive au défaut de contrôle de la part des structures administratives.

La gestion des appuis logistiques a été caractérisée par de graves dysfonctionnements qui n'ont connu d'améliorations notables que lors du 2^{ème} tour de l'élection présidentielle du fait de l'implication personnelle du Chef de l'Etat dans le suivi de certaines questions. Ces dysfonctionnements ont pour origine la centralisation de la gestion des préparatifs logistiques par la CENI. Ce faisant, celle-ci a refusé de responsabiliser ses démembrements que sont les commissions locales. Cette façon de procéder a retardé l'acheminement du matériel électoral et s'est révélée fâcheuse car à plusieurs endroits des irrégularités ont été constatées dans le colisage (absence des bulletins de vote de certains partis, insuffisance de certains bulletins de vote, etc).

La gestion de la sécurité a donné lieu à des formations préalablement dispensées aux forces de défense et de sécurité avec l'appui des experts de l'UNREC. Toutefois, la gestion des questions sécuritaires a souffert du faible déploiement des forces de défense et de sécurité dans les zones rurales, du déficit de communication entre la sous commission en charge de la sécurité et les autres sous commissions, de l'insuffisance des moyens de communication et de maintien de l'ordre. Du fait de ce qui précède, la sécurité du matériel électoral n'a pas été

assurée dans certaines zones.

Durabilité/pérennité : la pérennité des résultats atteints dans le cadre du processus électoral 2010-2011 risque d'être entravée par les faiblesses du Secrétariat général permanent en terme de ressources humaines et le fait que les élections continuent d'être perçues comme un évènement ponctuel.

Impact : l'impact le plus retentissant réside dans le fait d'avoir permis le retour du Niger à une vie constitutionnelle normale et la mise en place d'institutions élues. La mise en place du « panier commun » a été une expérience inédite de partenariat qui peut servir de source d'inspiration pour la prise en charge concertée d'autres questions de développement. Le renforcement des capacités dont les médias ont bénéficié devrait les amener à réaliser des productions susceptibles d'appuyer l'émergence d'une démocratie apaisée. La poursuite des activités de pérennisation des acquis devrait avoir un impact très important sur la planification du prochain cycle électoral.

Il résulte de l'appréciation du processus au regard des critères de la Déclaration de Paris :

L'appropriation : le processus électoral 2010-2011 s'inscrit pleinement dans les orientations définies par la SDRP. Les interventions des divers partenaires se sont appuyées sur les besoins exprimés par la CENI. Le fait de loger l'UGP dans les locaux de la CENI a constitué une tentative de rapprocher géographiquement la première des services de la seconde. L'attitude réservée de la CENI à l'égard du PAPEN conjuguée à la faiblesse du leadership de cette institution a limité considérablement ses capacités à coordonner l'ensemble des interventions.

L'alignement : A l'exception des interventions des partenaires non membres du panier commun, celles des autres partenaires n'étaient pas alignées sur les procédures nationales.

L'harmonisation : La mise en place d'un panier commun gérant les contributions de la plupart des partenaires au développement du Niger et fonctionnant selon les procédures du PNUD était constitutive d'une harmonisation des procédures des principaux donateurs.

La gestion axée sur les résultats : l'appui au processus électoral 2010-2011 ne comportait pas de cadre logique. Certes, le résultat global attendu du processus électoral 2010-2011 a été atteint. Toutefois, l'absence d'indicateurs sur la prise en compte du genre et les performances des experts a rendu malaisée l'appréciation des performances enregistrées.

La responsabilité mutuelle : l'espoir en termes de responsabilité mutuelle, réside dans la capacité de l'Etat du Niger et de ses partenaires à engager un véritable dialogue politique sur la question de la préparation du prochain cycle électoral.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le processus électoral 2010-2011 et sa mise en œuvre suscitent deux appréciations : Du point de vue de l'opinion publique, le processus électoral est jugé satisfaisant. Ce sentiment est conforté par l'acceptation des résultats par la classe politique nigérienne et surtout l'image du candidat malheureux aux élections présidentielles félicitant son adversaire.

En revanche, l'examen du processus électoral d'un point de vue technique a mis en évidence l'existence de nombreuses insuffisances. Tout en ne sous estimant pas les difficultés objectives rencontrées par la CENI, la mission d'évaluation considère que ces insuffisances sont révélatrices d'une certaine conception des élections et du manque de professionnalisme de l'administration électorale. C'est pour toutes ces raisons que les présentes recommandations sont formulées. Elles sont complémentaires et s'inscrivent dans une double perspective : stratégique et opérationnelle. Elles sont complétées par une recommandation relative au cadre institutionnel destiné à accompagner la mise en œuvre des différentes suggestions.

1) La recommandation au plan stratégique, est relative à **la consécration de l'approche « cycle électoral »** : cette approche permet de considérer les élections comme un cycle qui fait partie de la vie des institutions républicaines. En tant que telles, elles doivent être arrimées au fonctionnement normal des dites institutions. Aussi, chaque institution doit en fonction de son mandat intégrer un aspect de la préparation et de la gestion du cycle électoral dans sa planification. Ainsi, **i)** le Ministère chargé de la justice intégrera dans la formation initiale ou continue des magistrats et des fonctionnaires judiciaires des modules relatifs à l'administration électorale et au contentieux électoral ; **ii)** les Ministères responsables des forces de sécurité doivent prévoir dans la formation initiale ou continue de leurs agents, des modules portant sur le maintien de l'ordre en période électorale ainsi que les infractions en matière électorale ; **iii)** le Ministère en charge de la communication veillera à ce que la formation des journalistes prenne en compte la prévention des conflits électoraux et le respect de la déontologie en période électorale, les productions des médias publics doivent s'intéresser au droit de vote, au vote des femmes, à la transparence en matière électorale, etc ; **iv)** le Ministère chargé de l'administration territoriale s'assurera que la formation des cadres de l'administration territoriale intègre le rôle de ceux-ci en matière électorale et le type d'appuis qu'ils doivent apporter à la CENI.

Il vérifiera aussi à ce que le budget des collectivités territoriales comporte une rubrique « appui aux élections » et que celle-ci est effectivement investie dans la préparation du prochain cycle électoral. Ce même Ministère veillera à ce que les activités de l'état civil soient en lien avec le fichier électoral fiable. Les activités des ONG intervenant au Niger devront comporter systématiquement un volet dédié à l'amélioration de la qualité de la gouvernance (formation, information, sensibilisation).

2) La recommandation au plan opérationnel, consiste à **entreprendre une réforme électorale** qui s'attachera à traduire en actes concrets l'approche « cycle électoral » à travers notamment :

- La relecture du Code électoral pour le conformer aux instruments juridiques nationaux et internationaux. La relecture doit également porter sur le dépôt des candidatures, les règles procédurales relatives au contentieux électoral, les critères d'annulation des votes, le développement des dispositions pénales, la

consécration du bulletin unique pour tous les types d'élections.

- La professionnalisation de la CENI à tous les niveaux doit être le fil d'Ariane de la révision du Code électoral. A cet égard, la structuration et la composition de la CENI doivent être revues afin d'une part, de réduire la représentation des acteurs politiques, des institutions publiques et de la société civile, et d'autre part de renforcer le Secrétariat général permanent. Le Comité du fichier électoral sera repensé et transformé en une structure légère, professionnelle, véritablement rattachée au Secrétariat général permanent. Il sera fusionné avec la Cellule informatique de la CENI. La décentralisation des activités de la CENI sera recherchée;
- La création d'un fonds national des élections destiné à anticiper la préparation des élections et à apporter une réponse durable à la question du financement des élections;
- Le fichier électoral fera l'objet d'une profonde révision en accord avec toutes les parties prenantes notamment la réforme en cours de l'état civil. Elle doit également s'appuyer sur des procédures efficaces et minimisant les coûts par la priorisation du niveau local ;

3) Recommandation relative au cadre institutionnel de mise en œuvre : la mise en œuvre des différentes recommandations nécessite un savoir faire, des ressources financières et une certaine habitude de travail en commun qui font actuellement défaut aux institutions nationales. Cette situation qui est loin d'être une fatalité pourra être inversée par la mise en place d'un projet d'appui à la préparation du prochain cycle électoral. Ce projet qui sera bâti sur les acquis du PAPEN pourra être financé par les différents partenaires techniques et financiers intéressés. Il donnera par ailleurs l'occasion de réfléchir sur la modalité d'exécution compte tenu des débats suscités par la modalité d'exécution du PAPEN à savoir la DIM.

I. INTRODUCTION

1.1. Rappel du contexte politique dans sa dimension historique et en lien avec les élections :

La République du Niger a accédé à la souveraineté internationale le 03 août 1960. Après une brève expérience du pluralisme politique, le jeune Etat instaurait le système de parti unique animé par le Parti progressiste nigérien section du Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA). Ce dernier a dirigé le pays jusqu'en 1974 avant d'être renversé par un coup d'état militaire perpétré par un Conseil militaire suprême (CMS) ayant à sa tête le Lieutenant Colonel *Seyni Kountché*. Après plus d'une décennie de régime d'exception, le CMS a initié des consultations populaires qui ont débouché sur la mise en place d'un parti unique dénommé Mouvement national pour la société de développement (MNSD) et l'adoption en 1989 d'une nouvelle Constitution consacrant la deuxième République.

Durant le règne des régimes de parti unique, les élections se réduisaient au plébiscite des candidats désignés par le parti, tandis que pendant le régime d'exception du CMS il n'y avait pas d'élections.

Sous la pression des forces démocratiques encouragées par un contexte international favorable, une Conférence nationale souveraine a été convoquée en 1991. Celle-ci consacra le pluralisme politique et l'ouverture démocratique avec affirmation des libertés publiques. Les premières élections démocratiques furent organisées en 1992 par le Gouvernement de transition mis en place par la Conférence nationale souveraine. Le contrôle de la régularité de ces élections était assuré par une Commission de contrôle et de supervision des élections (COSUPEL). Ces scrutins qui ont donné naissance à la troisième République font émerger une classe de leaders et leurs partis politiques. Ils furent remportés par un groupe de partis politiques réunis au sein de l'Alliance des forces du changement (AFC). Deux ans plus tard, la coalition des partis politiques au pouvoir s'est disloquée. L'Assemblée nationale ayant été dissoute, de nouvelles élections furent organisées pour la première fois par une Commission électorale nationale indépendante (CENI) mise en place sous la pression de l'opposition de l'époque.

A la suite de ces élections remportées par l'opposition, le Président de la République s'est retrouvé en cohabitation avec un Premier ministre issu des rangs de ses adversaires politiques. Cette cohabitation tourne à la confrontation et à la paralysie institutionnelle. Elle a servi de prétexte au coup d'état militaire perpétré en janvier 1996 par le Colonel *Ibrahim*

Baré Mainassara à la tête d'un Conseil national de salut (CNS). Sous l'égide d'une CENI qui a été dissoute au cours du scrutin et remplacée par une Commission électorale contrôlée par le Gouvernement, le Colonel *Ibrahim Baré Mainassara* devenu entre temps Général de Brigade a tenté de se maintenir au pouvoir en se faisant élire Président de la République. Son élection ayant été contestée par une grande partie de la classe politique et de la société civile, la quatrième République dont il est l'artisan s'est installée avec un déficit de dialogue. La tension politique qui régnait dans le pays a trouvé un dénouement sanglant avec l'assassinat du Chef de l'Etat. Un Conseil de réconciliation nationale (CRN) dirigé par le Commandant *Daouda Malam Wanké* s'est installé à la tête de l'Etat puis a organisé au terme d'une transition militaire de 09 mois, des élections sous l'égide d'une CENI.

La fin du régime d'exception du CRN a été marquée par l'avènement de la cinquième République et l'élection en novembre 1999 de *Tandja Mamadou* comme Président de la République. Sa réélection en 2004 toujours sous l'égide d'une CENI a procuré au pays presque une décennie de stabilité politique et institutionnelle sans remise en cause majeure. La plupart des leaders politiques importants étaient associés à l'exercice du pouvoir, tandis que l'opposition était dotée d'un statut. Des élections municipales furent également organisées pour opérationnaliser la décentralisation. Les conflits politiques étaient prévenus et gérés par un Conseil national du dialogue politique (CNDP) qui regroupe en son sein les représentants de l'opposition et ceux de la majorité. Ce conseil se réunissait régulièrement à la demande de l'opposition ou de la majorité pour débattre des problèmes politiques majeurs.

Alors que le Niger semblait s'engager résolument dans la voie de la stabilité politique et institutionnelle, *Tandja Mamadou* a tenté à l'arrivée du terme de son deuxième mandat en 2009, de se maintenir au pouvoir. L'Assemblée Nationale et la Cour Constitutionnelle furent dissoutes dans des conditions qui ne sont pas conformes aux dispositions de la loi fondamentale. Un référendum a été organisé en vue de l'adoption d'une Constitution inaugurant l'ère de la sixième République et prorogeant le mandat présidentiel qui était sur le point de s'achever. Un front pro-Tandja s'est constitué autour du Mouvement national pour la société de développement (MNSD) pour former l'Alliance des forces pour la démocratie et la République (AFDR), tandis qu'un front anti-Tandja s'est formé autour de l'opposition pour donner naissance à la Coordination des forces démocratiques pour la République (CFDR).

L'absence ou le refus d'un dialogue au niveau national et l'échec de diverses médiations entreprises notamment par des instances régionales et internationales ont engendré une crispation politique qui a favorisé l'avènement d'un coup d'état militaire intervenu le 18 février 2010. Un Conseil suprême pour la restauration de la démocratie (CSRD) avec à sa tête le Commandant *Salou Djibo*² a pris les rênes du pouvoir en promettant d'organiser des élections pluralistes dans les meilleurs délais.

Comme on peut le constater, la démocratie et l'organisation des élections ont connu au Niger une évolution corrélative. S'agissant spécifiquement de l'organisation des élections, celle-ci est caractérisée depuis plus d'une décennie par la prédominance des CENI. Le processus électoral de la période de transition s'inscrit dans cette perspective avec cependant quelques innovations.

1.2. Traits marquants du processus électoral de la période de transition 2010-2011 :

Dans sa déclaration de prise du pouvoir, le CSRD ayant présenté son action comme visant à « sauver le Niger et sa population de la pauvreté, du mensonge et de la corruption », a prononcé la suspension de la Constitution de la 6^{ème} République et la dissolution des institutions politiques existantes aux niveaux central et local. Il s'est engagé à : i) assainir la situation politique, économique et financière du Niger ; ii) réconcilier les nigériens ; iii) et restaurer la démocratie par la mise en place de nouvelles institutions démocratiquement élues. Ce dernier engagement a été conforté par l'adoption de l'ordonnance n°2010-001 à travers laquelle le CSRD a non seulement proclamé son attachement aux principes de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste, mais aussi il s'est porté garant de la restauration du processus démocratique engagé par le Niger depuis la Conférence nationale souveraine.

Pour opérationnaliser cet engagement, un programme global de restauration de l'ordre constitutionnel a été élaboré par un Conseil consultatif national (CCN) mis en place sur une base inclusive. Ledit programme d'une durée de douze (12) mois prévoyait la mise en place d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) ainsi que l'organisation d'un Référendum, des élections locales, législatives et présidentielles. Le 14 juin 2010, une CENI représentative des différents groupes d'acteurs concernés directement ou indirectement par l'organisation des élections a été installée.

² Il sera élevé au grade de Général de corps d'armée au cours des mois qui ont suivi sur proposition des membres du CSRD.

En vue d'appuyer la CENI dans l'accomplissement de sa mission, le Gouvernement de transition a sollicité l'assistance de la Communauté internationale. Suite à cela, le Système des Nations Unies a dépêché des missions d'évaluation des besoins d'assistance en matière électorale sur la base des conclusions desquelles le Projet d'Appui au Processus Électoral du Niger 2010–2011 (PAPEN) a été mis en place le 6 septembre 2010. Il a consisté dans l'institution d'un « panier commun » dont l'objectif global est d'assurer la coordination efficace de l'appui des partenaires au processus électoral du Niger. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'organisation des élections au Niger, la Communauté internationale va au-delà du soutien financier traditionnel pour s'inscrire dans une perspective globale d'appui technique et financier au processus électoral. C'est également la première fois au Niger que huit (8) scrutins³ électoraux sont organisés en si peu de temps.

1.3. Objectifs de la mission d'évaluation :

L'objectif général de la mission est de produire : i) des rapports d'étape se rapportant à chacun des scrutins en tenant compte des termes de référence contenus dans le document du projet PAPEN et ii) le rapport général final qui englobera l'ensemble des aspects du processus électoral et de sa mise en œuvre. Cet objectif global se décline en deux objectifs spécifiques à savoir :

- Produire des rapports d'étape pour chacun des scrutins suivants : i) Référendum constitutionnel ; ii) Elections locales (régionales, municipales, conseillers de ville, conseillers d'arrondissement) ; iii) Elections législatives couplées aux présidentielles 1^{er} tour ; iv) Elections présidentielles deuxième tour ;
- Produire un rapport général final qui englobera l'ensemble des aspects du processus électoral y compris la dimension genre et de la mise en œuvre du PAPEN.

L'évaluation a été conduite par un expert national lequel s'est appuyé sur une méthodologie ayant combiné trois approches complémentaires : participative, analytique et comparative. L'approche participative, nourrie par l'exploitation de l'importante documentation du PAPEN, du PNUD, de la CENI, de l'Union Européenne et des autres parties prenantes, a conduit le consultant à tenir des réunions et des séances de travail avec le plus grand nombre possible d'acteurs impliqués dans le processus électoral aussi bien au niveau central que régional

³ Ces huit (8) scrutins se composent du référendum, des élections locales (municipales, régionales et d'arrondissement), des élections législatives, du 1^{er} tour de l'élection présidentielle, du 2nd tour de l'élection présidentielle et des élections partielles (législatives et locales) tenues dans certaines régions.

(Agadez, Maradi, Tahoua et Tillabéry) sur la base d'un échantillon suffisamment significatif pour lui permettre de formuler ses conclusions. Les données résultant des appréciations de ces acteurs ont acquis un certain degré d'objectivité grâce à l'approche analytique adoptée par le consultant. Quant à l'approche comparative, elle a permis de partir de la comparaison des objectifs prévisionnels du PAPEN avec les résultats enregistrés afin d'apprécier de façon objective la mise en œuvre de ce projet d'assistance électorale.

Le présent rapport complète les rapports d'étape élaborés à l'occasion des différents scrutins (référendum, élections locales, élections législatives/présidentielles 1^{er} tour, élections présidentielles 2^{ème} tour). En conséquence, la lecture de ces différents rapports est nécessaire pour la compréhension du processus électoral 2010-2011.

Ce rapport s'appuie largement sur la synthèse des réunions et des entretiens qui ont eu lieu pendant la mission, ainsi que sur les nombreux documents collectés auprès des acteurs aux niveaux central et régional. Les principales sections ont trait aux constatations effectuées par le consultant relativement au cadre d'organisation et de gestion du processus électoral, à l'appréciation du processus électoral et du PAPEN au regard des critères d'évaluation incluant les critères établis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. La section relative aux conclusions et recommandations propose des pistes de réflexions pour l'avenir.

II. ANALYSE DU CADRE D'ORGANISATION ET DE GESTION DU PROCESSUS ELECTORAL

L'organisation et la gestion du processus électoral font intervenir plusieurs acteurs parmi lesquels on peut citer : la CENI, l'ONC, le PAPEN, le Constitutionnel de transition, les Cours et Tribunaux, les administrations publiques, les organisations de la société civile, etc. Chacun de ces acteurs joue un rôle important en ce qu'il contribue à la bonne organisation et au bon déroulement du processus électoral. Dans le cadre du présent exercice, l'analyse se limitera aux acteurs qui ont été appuyés par le PAPEN. Il s'agit de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le Projet d'appui au processus électoral du Niger (PAPEN) lui-même et l'Observatoire national de la communication (ONC). Cette analyse sera complétée par l'examen des facteurs qui ont facilité ou gêné la mise en œuvre des activités prévues.

2.1. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) :

2.1.1. En ce qui concerne les attributions et la composition :

2.1.1.1. Présentation :

Le cadre juridique et institutionnel qui gouverne le processus électoral est contenu essentiellement dans le Code électoral issu de l'ordonnance n°2010-31 du 27 mai 2010. Ce texte a institué la CENI qu'il a érigé en une autorité administrative indépendante chargée de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales et référendaires. Elle veille aussi au libre exercice des droits des électeurs et assure l'information et la sensibilisation de ces derniers. Elle dispose d'un bureau composé : i) d'un président nommé après consultation des partis politiques et qui est soit un magistrat élu par ses pairs, soit une personnalité reconnue pour sa compétence et son intégrité ; ii) d'un premier vice-président remplissant les mêmes conditions que le président ; iii) d'un deuxième vice-président désigné par le collectif des associations féminines ; iv) de deux rapporteurs représentant respectivement les associations de défense des droits de l'homme et l'Etat. Les membres du bureau de la CENI prêtent serment devant la Cour constitutionnelle.

La CENI se compose en outre, des personnes ressources et des membres représentant les partis politiques reconnus (un représentant par parti), la société civile et les organismes publics concernés par l'organisation des élections. Toutes ces personnalités sont nommées par Décret du Président de la République. Toutefois, la désignation de ces personnes doit se faire en prenant en compte la dimension genre.

La CENI comporte en son sein un Secrétariat général permanent chargé entre autres, de gérer son personnel et son patrimoine, de préparer le projet de budget des élections et d'actualiser chaque année le fichier électoral. Le Secrétariat général permanent comporte un service administratif et un Comité chargé du fichier électoral. Ce dernier est dirigé par un coordonnateur et a pour missions de mettre en place un fichier électoral ou de mettre ce dernier à jour. Il a une composition très largement inspirée de celle de la CENI au moins sur certains points puisqu'on retrouve les représentants des partis politiques (un représentant par parti), ceux des organisations de la société civile, des administrations publiques, etc. Toutes ces personnalités sont nommées par Décret du Président de la République.

2.1.1.2. Principales constatations :

La CENI qui a conduit le processus électoral qui vient de s'achever comportait quatre vingt dix sept (97) membres. Cette composition pléthorique expose la CENI à d'importantes dépenses de fonctionnement en ce que chaque membre perçoit la somme de deux cent mille (200.000) francs CFA par mois en guise de per diem et ce pendant plus d'un an. Au total la CENI aurait dépensé chaque mois environ vingt millions (20.000.000) francs CFA au titre de cette rubrique. Pire, le pléthore de la composition de la CENI n'est pas forcément un facteur d'efficacité puisque les représentants des diverses institutions publiques et privées ne sont pas des personnes disposant d'une certaine expertise en matière électorale.

Du point de vue de la prise en compte du genre, sur les quatre vingt dix sept (97) membres qui composait la CENI on dénombrait dix (10) femmes soit un peu plus de 10% du total des membres. Cette représentation féminine est conforme aux dispositions de la loi n°2000-8 du 7 juin 2000 instituant des quotas dans les fonctions électives, au Gouvernement et dans l'administration. En effet, la loi précitée prévoit que la représentation des personnes de l'un ou de l'autre sexe ne doit pas être inférieure à 10% dans les fonctions électives, au Gouvernement et dans l'administration.

L'arrimage du Comité chargé du fichier électoral à la CENI était mal réalisé en ce que ce dernier faisait double emploi avec la cellule informatique de la CENI. Ce Comité qui a une composition presque identique à celle de la CENI est apparu comme une structure « franchisée » qui n'avait quasiment pas de rapports avec la sous commission chargée des affaires administratives et juridiques alors même que leurs activités sont complémentaires. Ainsi, pendant toute la durée des activités de révision exceptionnelle du fichier électoral conduites par ledit Comité (quatre mois) et faute de synergie entre celui-ci et la CENI, celle-

ci était littéralement paralysée. Le déficit de synergie entre la CENI notamment la sous commission administrative et juridique, et le Comité chargé du fichier électoral est à l'origine des insuffisances relevées dans le nouveau fichier électoral. Il s'en était suivi des contestations qui ont failli mettre en péril le processus électoral.

Durant tout le processus, la CENI a été confronté aux contraintes d'un calendrier électoral très serré qui a compliqué le travail d'organisation des différents scrutins.

2.1.2. En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement :

2.1.2.1. En ce qui concerne l'organisation :

2.1.2.1.1. Présentation :

La CENI se subdivise en quatre (4) sous commissions que sont : la sous commission communication, la sous commission défense et sécurité, la sous commission logistique et la sous commission administrative et juridique. Cette dernière comporte en son sein une cellule informatique. L'organisation de la CENI est précisée par son règlement intérieur.

Localement, des commissions électorales sont mises en place par la CENI à tous les niveaux de l'organisation administrative (régions, départements et communes). Elles sont présidées par des magistrats, des avocats, des administrateurs, des juristes ou toutes autres personnes reconnues pour leur compétence et leur intégrité, nommés par le président de la CENI sur proposition du bureau de celle-ci. La composition des commissions électorales locales est à l'image de celle de la CENI. Les membres des bureaux de ces démembrements de la CENI prêtent serment devant le Tribunal de grande instance ou le Tribunal d'instance selon le cas.

Au niveau de base, des bureaux de vote sont mis en place sur proposition des commissions administratives locales dans les villages et les agglomérations. Chaque bureau de vote est composé d'un président, d'un secrétaire et de trois assesseurs. Cette composition doit refléter la représentation des partis politiques en compétition. Les présidents et secrétaires des bureaux de vote prêtent serment sur le Livre saint de leur confession devant les Tribunaux de grande instance, les Tribunaux d'instance ou les autorités administratives locales.

2.1.2.1.2. Principales constatations :

Les commissions locales des élections ont été présidées dans leur écrasante majorité par des magistrats. L'autorité dont sont investis ces personnages, leur connaissance du droit et leur impartialité ont contribué largement à l'instauration d'un climat de sérénité propice au bon déroulement des opérations électorales en dépit des difficultés d'ordre logistique notamment.

Une instabilité a caractérisé la présidence des commissions locales des élections en ce sens qu'à l'occasion de chaque scrutin des changements sont intervenus à la tête de certaines d'entre elles. Ces changements ont été opérés en général à moins d'une semaine d'un scrutin. Ils ont été un facteur de contre-performance en ce qu'ils se sont révélés nuisibles à l'opérationnalisation à temps des commissions locales et conséquemment à la célérité dans la conduite des opérations électorales. Plus grave, dans certains cas les présidents des commissions locales n'ont même pas été en mesure de prêter le serment que leur impose le Code électoral préalablement à leur prise de fonction. Sur un tout autre plan, la mise en place tardive des commissions électorales consécutivement aux changements intervenues à leur tête a rendu difficile voire impossible les relations entre les commissions locales et l'expertise internationale dépêchée auprès de la CENI.

2.1.2.2. En ce qui concerne le fonctionnement :

2.1.2.2.1. Présentation :

Les décisions majeures sont prises au sein de la CENI en plénière convoquée à l'initiative du Président ou à la demande des deux tiers (2/3) de ses membres ou d'une sous commission. Il est fait recours au consensus et à défaut de ce dernier, d'un vote à la majorité simple des membres. Toutefois, le président, le vice président, le secrétaire général et les représentants des administrations ne participent pas au vote.

La concertation préalable à la prise des décisions s'organise à travers les réunions du bureau de la CENI lesquelles peuvent être élargies aux présidents et aux rapporteurs des sous commissions.

2.1.2.2.2. Principales constatations :

Au cours du processus électoral, la CENI a tenu plusieurs réunions dont les détails sont donnés par le tableau qui suit :

Type de réunion	Nombre	Dates	
Réunions plénières	14	2010	14 et 19 juin ; 25 juillet ; 05 septembre ; 14 octobre ; 13 novembre ; 22 novembre ; 22 décembre
		2011	06 janvier ; 21 janvier ; 14 février ; 06 avril ; 25 mai ; 24 juin
Réunions du bureau	20	2010	09 août ; 16 août ; 20 août ; 23 août ; 12 novembre ; 27 novembre ; 29 novembre ; 02 décembre ; 23 décembre ; 28 décembre
		2011	19 janvier ; 07 février ; 09 février ; 25 février ; 26 février ; 29 février ; 03 mars ; 07 mars ; 09 mars ; 08 avril
Réunions de bureau élargies aux sous commissions	10	2010	09 juillet ; 24 juillet ; 25 juillet ; 30 août ; 04 septembre
		2011	1 ^{er} janvier ; 19 janvier ; 10 février ; 05 avril ; 12 mai

Il ressort de ce tableau que la CENI a tenu au total quatorze (14) réunions plénières soit une moyenne d'une réunion par mois. Ce nombre est très maigre au regard de la concertation permanente qu'exige la prise des décisions au sein de cette institution. Il est à l'origine au moins partiellement, d'une part, du déficit d'information constaté au sein même de la CENI et entre celle-ci et ses démembrements, et d'autre du déficit de communication qui a caractérisé les relations de cette institution avec l'assistance technique mise en place par le PAPEN.

2.2. Le Projet d'appui au processus électoral du Niger (PAPEN) :

2.2.1. Objectifs et résultats attendus du PAPEN :

2.2.1.1. Présentation :

Le Projet d'appui au processus électoral du Niger (PAPEN) a été mis en place le 06 septembre 2010 à la demande du Gouvernement de transition qui a sollicité l'assistance de la Communauté internationale en vue d'appuyer la CENI dans l'accomplissement de sa mission. Suite à cela, le Système des Nations Unies (SNU) a dépêché en juin 2010 une mission d'évaluation des besoins d'assistance en matière électorale. Une autre mission de la même nature a été déployée par la *Joint Task Force* PNUD-Union Européenne en juillet 2010. Les conclusions de ces missions ont débouché sur la mise en place du Projet d'Appui au Processus Électorale du Niger 2010–2011 (PAPEN). Il a consisté dans l'institution d'un « panier commun » pour appuyer techniquement et financièrement l'organisation des élections au Niger. Plus précisément, l'objectif global du PAPEN est d'assurer la coordination efficace de l'appui des partenaires au processus électoral du Niger pour :

- L'organisation d'élections crédibles, légitimes, conformes aux normes internationales et instruments régionaux régissant les processus électoraux, intégrant l'équité de genre et susceptibles d'assurer le retour à l'ordre constitutionnel normal;
- Le renforcement durable des capacités institutionnelles de gestion des processus électoraux dans le cadre du renforcement global de la gouvernance démocratique.

Les résultats escomptés au terme du PAPEN sont :

- L'assistance technique est assurée et les capacités nationales en matière de gestion des processus électoraux sont renforcées au niveau national et régional, permettant aux institutions nigériennes de gestion des processus électoraux de s'approprier les instruments de coordination de l'appui fourni par les partenaires et de pérenniser les acquis ;
- L'accès équitable et la participation des femmes et des groupes sociaux désavantagés ou marginalisés sont assurés, à travers un programme inclusif d'éducation civique, communication/information et sensibilisation des électeurs prenant en compte leurs besoins spécifiques ;
- Les élections sont organisées en accord avec les textes légaux et de manière libre, transparente et équitable;

- Les acquis des élections sont pérennisés sur la base d'une évaluation conjointe des acteurs institutionnels nationaux (CENI et autres) et des partenaires au développement dans la perspective d'un développement continu des capacités de ces acteurs institutionnels et des organisations de la société civile travaillant dans le domaine électoral.

2.2.1.2. Principales constatations :

Les objectifs assignés au PAPEN sont réalistes et la mission d'évaluation a pu constater que nonobstant les insuffisances relevées dans l'organisation des différents scrutins, l'objectif n°1 est atteint dans sa finalité relative au retour à l'ordre constitutionnel normal. En effet, à l'issue du processus électoral 2010-2011, le Niger s'est doté d'une nouvelle Constitution et d'institutions démocratiques tant au niveau central que local. Les résultats des différents scrutins ont été acceptés par l'ensemble de la classe politique et ont été jugés satisfaisants par les observateurs nationaux et internationaux. En revanche, l'appréciation du niveau d'atteinte de la dimension « intégration du genre » n'est pas aisée faute d'établissement d'une situation de référence au début de l'intervention.

L'appréciation de l'atteinte de l'objectif n°2 n'a pas non plus été possible au moment de l'évaluation puisque les activités correspondantes venaient à peine de commencer.

En ce qui concerne les résultats escomptés, on relève que globalement les élections ont pu être organisées en accord avec les textes légaux et de manière libre, transparente et équitable. La prise en compte du genre dans le programme d'éducation civique, communication/information et sensibilisation des électeurs a été marginale. Elle s'est limitée à l'activité dénommée « communication interpersonnelle » organisée au moment des élections présidentielles et aux actions disparates conduites par des organisations de la société civile.

L'absence d'indicateurs d'appréciation de la performance des experts n'a pas permis de mesurer avec précision la consistance de leur apport. En effet, il n'y avait pas d'outils sur la base desquels on pouvait mesurer l'apport de l'expertise mobilisée en faveur de la CENI.

2.2.2. Composantes et budget du projet PAPEN :

2.2.2.1. *Présentation des différentes composantes :*

Le PAPEN est articulé autour des composantes suivantes : i)Le renforcement des capacités de la CENI pour la gestion et la coordination du processus électoral de transition; ii)l'Éducation Civique, la Communication/information et la sensibilisation des électeurs; iii)l'Appui aux opérations du processus électoral ; iv)la Pérennisation des acquis et la planification du cycle électoral.

2.2.2.1.1. La composante 1 : « Renforcement des capacités de la CENI pour la gestion et la coordination du processus électoral » :

Elle prévoit le renforcement des capacités de la CENI à travers la mise à sa disposition des ressources humaines, matérielles et financières adéquates pour la réalisation des opérations électorales. Au titre des ressources humaines, il s'agit de mettre en place une équipe d'experts regroupés au sein d'une Unité de gestion du projet (UGP) et composée d'un conseiller technique principal, d'un spécialiste en opération et logistique électorale, d'un spécialiste financier, d'un spécialiste en formation électorale, communication et sensibilisation. Cette équipe sera appuyée par huit (8) volontaires des Nations unies (VNU) qui seront détachés dans les régions en appui aux démembrements de la CENI. A ceux là s'ajoute un personnel d'appui composé de deux assistants financier et administratif et huit chauffeurs.

L'UGP sera logée au sein de la CENI et est chargée notamment de soutenir : i)la mise en place d'un plan d'achats, d'un plan logistique et opérationnel ; ii)la coordination avec les acteurs nationaux, le Gouvernement, le PNUD et les autres partenaires au développement. Cette coordination se traduira par la mise en place d'une instance décisionnelle (Comité de pilotage) et d'une instance de coordination et de concertation technique (Comité de coordination technique électorale). L'UGP facilitera les activités du Comité technique et assurera le secrétariat du Comité de pilotage.

2.2.2.1.2. La composante 2 : « Education civique, communication/information et sensibilisation des électeurs » :

Cette composante vise à préparer les électeurs à participer de manière informée et conscientisée au processus électoral. Pour cela elle prévoit la mise en œuvre d'activités utilisant les moyens de communication adaptés en faisant recours à la production d'émissions en langues locales qui seront diffusées à travers les radios communautaires. A ce

titre, il était prévu la distribution de 5 à 10.000 radios à manivelle sur l'ensemble du territoire national.

En tout état de cause, les activités d'éducation civique, communication/information et sensibilisation des électeurs seront planifiées et mises en œuvre avec l'appui d'un expert de l'UGP. De même, elles devront intégrer l'égalité de genre et définir le point de départ afin de mesurer les résultats atteints dans ce domaine. Un partenariat stratégique sera développé avec l'Observatoire national de la communication (ONC), les organisations de la société civile, les partis politiques, les médias et les chefs traditionnels pour mieux garantir la prise en compte du genre dans le processus électoral. Une synergie sera recherchée avec les activités d'autres acteurs comme le *National Democratic Institute (NDI)* et l'*International Foundation for Elections Systems (IFES)*.

2.2.2.1.3. La composante 3 : « Appui technique et financier aux opérations électorales » :

Elle consiste à apporter : i) un appui ponctuel et ciblé dans le cadre de l'informatisation des listes électorales en fonction des besoins exprimés par la CENI pour financer les coûts liés à la saisie et la correction des listes électorales. Cet appui peut également couvrir le rapatriement des fiches, la saisie et le renvoi des listes pour affichage dans le cadre du recensement des nigériens de l'extérieur; ii) un appui technique et financier aux opérations électorales par la formation des acteurs du processus électoral, le renforcement des capacités de la société civile dans la supervision des opérations électorales, l'acquisition du matériel et des documents électoraux, le transport et la logistique.

Une complémentarité sera recherchée avec les opérations de sécurisation du processus électoral à travers un soutien logistique, un soutien en formation (maintien de l'ordre, droit international humanitaire, etc) et l'acquisition d'équipements destinés aux forces de défense et de sécurité en vue d'améliorer leur efficacité à assurer leur rôle de maintien de l'ordre.

2.2.2.1.4. La composante 4 : « Pérennisation et planification du cycle électoral » :

Elle prévoit la réalisation d'une évaluation du processus électoral afin de tirer les leçons apprises. Sur la base de ces dernières, des outils de gestion durable et un programme d'appui au développement électoral seront mis en œuvre à travers l'élaboration d'un plan stratégique. De même, l'investissement dans les ressources humaines est envisagé à travers

le développement des capacités par la formation notamment le cours BRIDGE sur l'administration des élections.

La CENI et les organisations de la société civile seront appuyées à analyser les instruments juridiques réglementant le système et les mécanismes pour la résolution des conflits électoraux à tous les niveaux. Les Tribunaux et la Cour suprême seront dotés d'un personnel technique nécessaire pour le règlement des conflits électoraux.

Une étude de faisabilité sera commanditée pour la mise en place d'un centre de données, de ressources et d'informations auprès de la CENI en vue d'augmenter les capacités et les connaissances professionnelles du personnel de cette institution.

2.2.2.1.5. Arrangements de gestion :

Le PNUD a été retenu par l'ensemble des contributeurs pour gérer le panier commun constitué par les contributions financières des divers partenaires au développement sans que ceux-ci puissent cibler des lignes budgétaires spécifiques. Ces derniers vont conclure avec le PNUD des accords séparés de partage des coûts. Le panier commun aura une structure de gestion à deux niveaux : un Comité de pilotage et une Unité de gestion du projet. Le PAPEN sera mis en œuvre selon la modalité d'exécution directe (DIM).

2.2.2.2. Effectivité du PAPEN au regard de la mise en œuvre de ses composantes :

2.2.2.2.1. En ce qui concerne la composante 1 :

L'équipe d'experts composant l'UGP a été recrutée et mise en place en octobre 2010 dans les locaux de la CENI. Elle était composée : i) d'un conseiller technique principal ; ii) d'un spécialiste en opération et logistique électorale ; iii) d'un spécialiste financier ; iv) d'un spécialiste en formation électorale, communication et sensibilisation ; v) de huit (8) volontaires des Nations unies (VNU) détachés auprès des démembrements régionaux de la CENI. Le personnel d'appui était composé de deux assistants financier et administratif et huit chauffeurs. Elle a participé à l'élaboration d'un plan d'achats et d'un plan logistique. Le Comité de pilotage et le Comité technique étaient opérationnels, l'UGP en a assuré respectivement le secrétariat et l'animation.

2.2.2.2.2. En ce qui concerne la composante 2 :

Des activités d'éducation civique, d'information et sensibilisation des électeurs ont été mis en œuvre à l'occasion des différents scrutins sous la supervision de la sous commission

communication de la CENI. Elles ont utilisés des vecteurs que sont d'une part les médias publics et privés, écrits et audiovisuels, et d'autre part les radios communautaires. Les émissions diffusées étaient produites par des prestataires recrutés par la sous commission communication. Les langues utilisées étaient le français et les langues locales.

L'expert en communication mis à la disposition de la sous commission communication de la CENI n'a pas pu être intégré au sein de celle-ci en raison du manque d'ouverture manifestée par ladite sous commission à son égard.

L'ONC a joué son rôle de régulateur de l'accès aux médias en travaillant étroitement avec les partis politiques et les médias. Il a aussi renforcé les capacités des journalistes en matière d'éthique/déontologie et de prévention des conflits en période électorale.

Toutefois, la distribution des radios à manivelle n'a pas eu lieu. La prise en compte de l'égalité de genre a été marginale et aucune définition du point de départ dans ce domaine n'a été faite. Le partenariat stratégique prévu avec l'ONC, les organisations de la société civile, les partis politiques, les médias et les chefs traditionnels pour mieux garantir la prise en compte du genre dans le processus électoral n'a pas été concrétisé. Il y a eu parfois avec certains de ces acteurs, le développement d'activités prenant en compte le genre sans que celles-ci s'inscrivent dans un véritable partenariat. Le *National Democratic Institute (NDI)* et l'*International Foundation for Elections Systems (IFES)* ont mis en œuvre des activités de formation et de sensibilisation se référant à ce qui n'est pas pris en charge par le PAPEN et prenant très souvent en compte le genre.

2.2.2.2.3. En ce qui concerne la composante 3 :

L'appui du PAPEN a été effectif en ce qui concerne la révision du fichier électoral à l'exception toutefois du volet relatif au recensement des nigériens de l'extérieur car cette option qui a été retenue dans un premier temps par les autorités de la transition a été abandonnée au cours du processus électoral. Il a également concerné la formation des acteurs du processus électoral, l'acquisition du matériel et des documents électoraux, ainsi que la logistique et le transport. Il n'a cependant pas porté sur le renforcement des capacités de la société civile dans la supervision des opérations électorales. Il n'a concerné les opérations de sécurisation du processus électoral que de façon marginale à travers les formations en maintien de l'ordre dispensée aux membres de la sous commission défense et sécurité. Aucun matériel ou équipement n'a été mis à la disposition des forces de sécurité.

2.2.2.2.4. En ce qui concerne la composante 4 :

De toutes les activités prévues, seuls l'atelier d'évaluation générale du processus électoral et la formation BRIDGE ont eu lieu. Cette dernière a démarré le 24 octobre dernier et s'est achevée le 05 novembre. Les autres activités de pérennisation qui sont prévues avant la fin du projet portent sur : i) la sécurisation du fichier électoral ; ii) la mise en place d'un système de cartographie électorale⁴ ; iii) le renforcement du Secrétariat permanent de la CENI⁵.

2.2.2.2.5. Arrangements de gestion :

La modalité d'exécution directe a été assouplie sur autorisation du Comité de Pilotage à deux reprises par la signature de mémorandums d'accord. Le premier a été signé entre le PNUD et la CENI tandis que le second a été signé entre le PNUD et la CENI d'une part et entre le PNUD et l'Observatoire national de la communication (ONC) d'autre part.

En effet, compte tenu du fait que les délais prévus pour l'organisation des différents scrutins ne permettaient pas au PNUD d'exécuter certaines activités dans le respect de ses procédures, ces mémorandums d'accord ont été conclus afin de céder aux parties appuyées l'exécution desdites activités. Le premier mémorandum d'accord a consisté à transférer à la CENI des ressources financières pour la réalisation des activités indispensables à l'organisation du scrutin référendaire du 31 octobre 2010. Le second mémorandum d'accord visait à assurer dans des conditions acceptables et avec une certaine flexibilité, l'exécution des opérations relatives aux élections locales, législatives et présidentielles 1^{er} tour ainsi que celles de l'élection présidentielle 2^{ème} tour.

Au terme de ces accords, la CENI et l'ONC en tant qu'agents d'exécution du processus électoral ont la responsabilité de la mise en œuvre des activités et doivent soumettre au PNUD, un rapport technique et financier à la fin des activités. Ce rapport comprendra un état comptable certifié, indiquant la situation des fonds qui leur ont été fournis par le PNUD ainsi que l'état des fonds non utilisés et les états financiers certifiés et pièces justificatives afférents au projet. L'ONC s'est acquitté de cette obligation tandis que la CENI n'a toujours pas présenté ce type de rapport au PNUD.

⁴ Selon l'expert en charge de cette question, la cartographie électorale pourra se faire par la mise en place d'un projet pilote.

⁵ La mise en œuvre de cette activité ne pourra pas se terminer avant la fin de la mission de l'expert en charge des activités de pérennisation.

En dépit des dispositions des documents du projet PAPEN qui interdisent aux contributeurs au panier commun de cibler des lignes budgétaires spécifiques, la contribution de l'Espagne d'un montant d'un million (1.000.000) de dollars US a été affectée selon les directives de ce contributeur aux activités de communication et sensibilisation (300.000\$) et aux activités de pérennisation des acquis du processus électoral (700.000\$).

2.2.2.3. Effectivité budgétaire du PAPEN :

Le budget initial du PAPEN tel qu'il figurait dans le document de projet signé le 07 septembre 2010 s'élevait à quarante millions neuf cent soixante douze mille deux cent vingt deux (40.972.222) dollars US soit vingt milliards cinq cent six millions trois cent quatre vingt douze mille quatre cent soixante quatre (20.506.392.464) francs CFA. Il se décomposait comme suit :

- **Composante N°1 :** 4.531.024 \$ US soit 2.267.754.747 francs CFA représentant 11,06% du budget global;
- **Composante N°2 :** 1.330.484 \$ US soit 665.900.590 francs CFA représentant 3,25% du budget global;
- **Composante N°3 :** 32.242.489\$ US soit 16.137.204.472 francs CFA représentant 78,69% du budget global;
- **Composante N°4 :** 187.800 \$ US soit 93.992.961francs CFA représentant 0,46% du budget global.

On constate qu'il y a une disproportion entre les dépenses selon les composantes. Ce déséquilibre montre que la gestion du processus s'est faite en privilégiant l'acquisition du matériel électoral au détriment du renforcement des capacités des acteurs nationaux et la pérennisation des acquis.

Aux montants sus indiqués s'ajoutent les frais de gestion du projet estimés à 2.680.426 \$US soit 1.341.539.694 francs CFA représentant 6,54% du montant du budget total du projet. Ce budget a fait l'objet de plusieurs révisions autorisées par le Comité de pilotage dans le but non seulement de faire face aux nouvelles préoccupations apparues au cours du processus électoral, mais aussi d'ajuster le budget du PAPEN à hauteur des ressources financières effectivement mobilisées. En effet, le budget initial était de 40.972.223 \$US alors même que les contributions financières mobilisées dans le cadre du panier commun s'élevaient à 37.541.209,38 \$US, soit 91,63% du montant du budget total PAPEN. Au total cinq (5) révisions budgétaires ont été opérées dont la dernière date du 10 mars 2011. En définitive, le budget du PAPEN s'est stabilisé à 37.541.209,38 \$US montant qui correspond aux contributions financières effectivement mobilisées dans le cadre du panier commun.

Ce montant comprend :

- Les contributions encaissées par le projet soit 36.201.928,67 \$ US ;
- Le reliquat de la contribution à verser par l'Union Européenne soit 975.000 Euros représentant 5% du montant de la contribution totale de ce donateur.

La répartition du budget par source de financement se présente comme suit :

N°	Contributeurs	Montants dans la monnaie du donateur	Montants en dollars US	Date de versement
1	PNUD	1.000.000 Dollars US	1.689.244,14	01-07-2010
2	France	1.000.000 Euros	1.360.544,22	29-10-2010
3	Union européenne	19.500.000 Euros	20.545.181,00	23-12-2010
	Union européenne		4.037.802,00	29-09-2010
4	Danemark	5.000.000 DKK	940.213,24	03-11-2010
5	Suisse	915 000 Francs Suisse	929 217,02	08-12-2010
6	Luxembourg	770.000 Euros	1.030.789,83	16-12-2010
7	Belgique	2.000.000 Euros	2.628.120,89	11-01-2011
8	Japon	1.000.000.000 CFA	2.040.816,33	29-12-2010
9	Espagne	1.000.000 Dollars US	1.000.000	15-12-2010
TOTAL EN DOLLARS US : 36.201.928,67				

Le cumul des dépenses engagées par le PAPEN fait état d'un taux de consommation des crédits s'élevant à 93,77% des ressources mobilisées, ce qui est un taux très appréciable.

2.2.3. Suivi évaluation :

Le document de projet a prévu l'établissement conformément aux procédures du PNUD et aux dispositions de l'Accord portant établissement d'un fonds fiduciaire et des accords de partage des coûts, des rapports périodiques narratifs et financiers. En outre, un rapport final consolidé est attendu à la fin du projet.

2.2.4. Synergie entre les partenaires membres du panier commun et les autres contributeurs :

Faute de communication suffisante et écrite entre la CENI et le PAPEN il n'y a quasiment pas eu, à l'exception toutefois des cas de l'IFES et du NDI⁶, de synergie entre les partenaires membres du panier commun et les contributeurs hors panier commun. Aussi, la prise en charge de certaines rubriques du budget de la CENI par les contributions de l'Etat ou des partenaires bilatéraux n'était pas communiquée officiellement au PAPEN. Les contributions

⁶ L'IFES et le NDI ont sur ce point été pratiques en identifiant et en soutenant les activités utiles mais qui n'étaient pas prises en charge par le PAPEN.

hors panier commun, proviennent de plusieurs pays et organismes internationaux notamment le Nigeria, la Chine, l'Allemagne, l'IFES, le NDI et la CEDEAO. La contribution financière de l'Etat nigérien se chiffre quant à elle à la somme de onze milliards neuf millions quatre cent trente six mille cent soixante dix huit (11.009.436.178) francs CFA.

La faible synergie entre les partenaires membres du panier commun et les autres contributeurs a non seulement fait courir le risque des doubles emplois⁷, mais aussi entraîné des retards dans la prise en charge de certaines activités par l'un ou l'autre des partenaires.

⁷ Un audit pourrait vérifier si certaines dépenses couvertes par le PAPEN n'ont pas par ailleurs été prises en charge par les contributions de l'Etat ou d'un partenaire bilatéral.

2.3. L'Observatoire national de la communication (ONC) :

2.3.1. Présentation :

2.3.1.1. Création et composition :

L'ONC est une autorité administrative indépendante instituée par l'ordonnance n°2010-001 du 22 février 2010 pour la régulation de la communication en remplacement du Conseil supérieur de la communication dissous suite au Coup d'Etat du 18 février 2010. Il est composé de treize (13) membres désignés par les :

- Institutions publiques (le Président du CSRD/Chef de l'Etat, le Ministre chargé de la communication, le Ministre chargé de la justice) ;
- Organisations socioprofessionnelles (Barreau, Associations de défense des droits de l'Homme, Collectifs des organisations féminines du secteur de la communication, Bureaux et Cabinets d'études en communication, Organisations syndicales des travailleurs du secteur public, Organisations syndicales des travailleurs du secteur des télécommunications, Organisations socioprofessionnelles des médias du secteur privé, un journaliste producteur et un technicien).

Le Président et le Vice-président sont nommés par le Chef de l'Etat et sont les seuls membres permanents de l'ONC.

2.3.1.2. Attributions :

Les attributions de l'ONC sont précisées par l'ordonnance n°2010-18 du 15 avril 2010 laquelle étend la compétence de l'ONC aux domaines de la presse écrite, de la communication audiovisuelle et de la publicité par voie de presse.

L'ONC a comme missions entre autres, de : i)garantir la liberté de l'information et de la communication ainsi que l'indépendance des médias en matière d'information ; ii)assurer la liberté et la protection de la presse ainsi que l'accès équitable aux médias par les partis politiques, les syndicats, les associations et les citoyens ; iii)délivrer des autorisations d'exploitation d'un service de radiodiffusion, de télévision ou tout autre service de communication audiovisuelle privée ; iv)gérer le fonds d'aide à la presse ; v)recevoir et statuer sur les plaintes relatives aux manquements à la déontologie.

2.3.2. Principales constatations :

L'ONC a pu jouer avec succès son rôle régulateur durant tout le processus électoral. Dans l'ensemble, il a veillé à l'équité dans l'accès équitable des candidats aux médias pendant les campagnes électorales. Les formations qu'il a organisées à l'intention des médias sur le

respect de la déontologie et de l'éthique en période électorale ont contribué au bon déroulement du processus électoral. En vue de promouvoir le pluralisme durant les campagnes électorales, l'ONC a appuyé financièrement des médias ainsi que leurs organisations socioprofessionnelles. Préalablement à la diffusion des messages de sensibilisation élaborés par la CENI, l'ONC les a examinés pour s'assurer de leur conformité aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur.

Toutefois, l'ONC n'a pas pu exercer efficacement son rôle de régulateur à l'égard des radios communautaires. Dans ces conditions le contenu des messages diffusés par ces médias pendant le processus électoral a largement échappé au contrôle de l'organe de régulation. De même, faute de moyens financiers suffisants, les formations dispensées en faveur des journalistes n'ont pas pu être organisées à l'intérieur du pays ce qui a limité la dissémination au sein médias des règles relatives au respect de la déontologie et de l'éthique en période électorale.

2.4. Principaux facteurs qui ont facilité ou gêné la réalisation des activités prévues :

2.4.1. Facteurs ayant gêné la réalisation des activités prévues :

La mise en œuvre des activités prévues dans le cadre du processus électoral 2010-2011 a été entravée par de nombreux facteurs parmi lesquels on peut citer :

2.4.1.1. La contrainte des délais :

Le processus électoral 2010-2011 prévoyait la tenue de huit (8) scrutins dans un délai total de six (6) mois. Il s'agissait du référendum pour l'adoption d'une nouvelle Constitution, du scrutin local pour la désignation des conseillers régionaux, municipaux et d'arrondissement, des élections législatives couplées aux élections présidentielles premier tour, du deuxième tour des élections présidentielles et enfin des élections partielles organisées dans certaines régions. Cette concentration de plusieurs scrutins électoraux dans une période de temps très brève a constitué une contrainte qui a été difficilement surmontée. Elle a été soit à l'origine de plusieurs insuffisances constatées dans l'organisation des différents scrutins, soit un facteur aggravant.

2.4.1.2. Les retards dans la mise en place des démembrements de la CENI :

La mise en place des premières commissions locales chargées de l'organisation du référendum est intervenue à moins d'une semaine du jour du scrutin. De façon récurrente, des changements qui ne semblaient pas avoir été motivés par un souci d'efficacité, étaient intervenus à la tête des dites commissions à quelques jours seulement de la tenue des autres scrutins. Dans ces conditions, les acteurs électoraux n'avaient pas eu suffisamment de temps pour s'installer et organiser correctement les différentes consultations électorales.

Quant aux changements intempestifs intervenus à la tête des commissions locales, en plus du fait qu'ils ont nuit à la performance des dites commissions, ils ont aggravé les difficultés liées à la justification des avances faites à la CENI. Or, la justification des montants avancés lors d'un scrutin conditionne l'octroi de futures avances.

2.4.1.3. La présentation tardive des requêtes de financement :

D'une manière générale, les requêtes préparées par la CENI à travers notamment ses sous commissions logistique et communication pour financement des activités par le PAPEN ont été soumises à l'examen de celui-ci de façon tardive. Le retard dans la présentation des requêtes de financement a engendré soit des retards dans la mise en place des ressources financières sollicitées, soit le rejet de certaines dépenses pourtant éligibles.

2.4.1.4. Les retards dans la mise à disposition des fonds et les difficultés de bouclage du budget du PAPEN :

Les annonces des contributions des partenaires membres du panier commun ont mis un certain temps avant de se concrétiser ce qui a obligé le PNUD à recourir à la procédure de préfinancement pour couvrir les coûts de certaines activités.

La cible de mobilisation de 40.972.222 \$US initialement définie au titre du panier commun n'a pas été atteinte. Un gap de mobilisation s'élevant à 3.421.357,57 \$US était resté non couvert jusqu'au 10 mars 2011, c'est-à-dire à 48 heures du second tour de l'élection présidentielle. D'où l'ajustement du montant du budget initial à la hauteur des ressources réellement mobilisées soit la somme de 37.541.209,38 \$US représentant 93,63% de la cible de mobilisation.

2.4.1.5. La non maîtrise par le PAPEN des contributions de l'État et des autres partenaires :

Du fait de cette situation, certaines dépenses essentielles à la bonne tenue des scrutins n'ont pu être financées qu'« à la dernière minute ». En effet, le PAPEN considérait initialement que lesdites dépenses qu'il n'avait pas prévues étaient prises en charge par l'État ou par d'autres contributeurs bilatéraux alors qu'il n'en était rien.

2.4.1.6. Les difficultés de communication entre la CENI et le PNUD :

Elles ont dégénéré parfois dans une cacophonie qui a sérieusement menacé à un moment donné, la sérénité dont avait besoin le bon déroulement du processus électoral. Ces difficultés qui étaient inhérentes à la résistance au changement (nouveau de l'exercice d'appui à travers un projet électoral) et à la faiblesse du management de la CENI ont persisté durant tous les scrutins même si des atténuations ont été enregistrées lors du 2^{ème} tour des élections présidentielles.

2.4.1.7. Les modifications intempestives de certaines dispositions du Code électoral :

Le Code électoral contient de nombreuses dispositions inadaptées dont l'application a contribué à retarder les préparatifs des scrutins. C'est le cas des délais des recours devant les TGI statuant en matière électorale. Ces délais sont mal définis en ce qu'ils permettent à un requérant d'introduire son recours au dernier jour dont dispose le tribunal pour

l'examiner.

Certaines dispositions du Code électoral ont fait l'objet de modifications⁸ qui n'ont été communiquées aux commissions locales que la veille du scrutin. Dans d'autres cas, le phénomène s'est produit en sens inverse. Ainsi, suite au rejet par les TGI de nombreuses listes de candidats aux élections locales, le Gouvernement a, à la demande des partis politiques, modifié certaines dispositions du Code électoral pour permettre le « repêchage » de certains candidats. Les dernières décisions rendues par les TGI pour valider les candidatures « repêchées » étant intervenues l'avant-veille du scrutin, la CENI n'a pas pu dans ces conditions imprimer à temps, les bulletins de vote correspondant.

2.4.2. Facteurs ayant facilité la réalisation des activités prévues :

Parmi ces facteurs, on peut citer notamment :

2.4.2.1. L'institution d'un Comité de pilotage du PAPEN :

L'institution d'un Comité de pilotage du PAPEN qui s'est réuni régulièrement a servi de cadre de concertation entre les parties prenantes au niveau national et les partenaires techniques et financiers contribuant au titre du panier commun. En plus de l'échange d'informations, le Comité de pilotage a servi de cadre d'alerte et d'interpellation qui a contribué à l'accélération de la mise en œuvre des différentes activités.

2.4.2.2. L'animation des démembrements de la CENI par les magistrats :

La présidence de l'essentiel des commissions locales par des magistrats a contribué largement à instaurer au niveau local un climat de sérénité propice à la réussite du processus électoral. En effet, du fait de leur impartialité statutaire et de l'autorité dont ils jouissent dans leurs ressorts juridictionnels, ces magistrats ont réussi à rassurer l'ensemble des acteurs et à les fédérer dans des circonstances parfois difficiles. Cela d'autant plus qu'ils ont localement et globalement, imprimé au processus une certaine transparence qui a dissipé les doutes.

2.4.2.3. L'attachement des populations au processus démocratique :

En dépit de la faiblesse de la culture démocratique au Niger, force est de constater que les populations sont très attachées à la consolidation du processus démocratique. Cet état d'esprit a été un facteur de détermination qui les a poussé à faire preuve de retenue durant tout le processus électoral. Il a également été à l'origine des nombreux sacrifices consentis notamment par les membres des commissions locales et les membres des bureaux de vote.

⁸ Au total, neuf modifications ont été opérées pendant la période de transition.

2.4.2.4. L'existence d'une volonté politique forte de respecter le calendrier électoral :

Cette volonté politique a été illustrée par les appuis multiformes apportés à la CENI par le Gouvernement et le CSRD en vue de réussir le processus électoral. Le Chef de l'Etat a personnellement assuré le suivi de certaines questions. Ainsi, face au retard constaté dans l'impression des bulletins de vote, il a lui-même visité à deux reprises, les imprimeries adjudicatrices de ce marché. Il a aussi mis l'avion présidentiel à la disposition de la CENI pour l'acheminement du matériel électoral dans les régions éloignées. Il a à plusieurs reprises, réuni autour de lui les parties prenantes au processus électoral en vue de trouver des solutions à certaines préoccupations.

2.4.2.5. Le préfinancement de certaines activités par le PNUD :

Le Bureau du PNUD a pré financé pour un montant global de 2.999.394,26\$US les activités relatives à l'acquisition du matériel électoral. A première vue ce préfinancement est apparu comme un facteur ayant facilité le déroulement du processus électoral. Toutefois, l'analyse de cette activité au regard de la pertinence a suscité une autre appréciation (voir plus loin).

III. APPRECIATION DU PROCESSUS ELECTORAL ET DU PAPEN AU REGARD DES CRITERES D'EVALUATION

Cette appréciation sera faite au regard non seulement des critères de base, mais aussi des critères de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

3.1. Critères de base :

3.1.1. Pertinence :

Elle sera appréciée notamment à travers l'alignement du processus électoral sur les orientations stratégiques nationales. A ce sujet, il sera examiné dans quelle mesure le processus électoral aura contribué à la réalisation des objectifs desdites orientations nationales.

Les orientations stratégiques nationales en matière de promotion de la démocratie et de l'état de droit sont contenues dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) élaboré en 2002⁹ par le Gouvernement après une large consultation de ses partenaires, pour lui servir de cadre de référence en matière de développement économique et social. Dans le cadre de la stratégie globale de réduction de la pauvreté à l'horizon 2015, le DSRP considère que la lutte contre la pauvreté passe nécessairement par la création d'un cadre approprié pour le développement à travers notamment la promotion de la bonne gouvernance afin que les actions de développement soient conduites sur la base des principes de responsabilité et d'imputabilité, de transparence, de respect de la loi, de participation, etc. La bonne gouvernance implique certes, le renforcement de l'état de droit et de la gouvernance administrative, l'amélioration de la gouvernance économique et de la gouvernance locale, mais surtout la consolidation de la gouvernance politique.

Le processus électoral 2010-2011 participait de la consolidation des acquis démocratiques et plus généralement de la gouvernance politique du fait qu'il visait la désignation des gouvernants à la suite d'élections pluralistes, libres et transparentes. Il a en outre contribué à une bonne gestion politique de la période de transition. Ce faisant, il rejoint parfaitement les orientations stratégiques définies par la SDRP.

⁹ Ce document a été révisé en 2007 et depuis cette période il est désigné sous l'appellation de Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP).

3.1.2. Cohérence :

3.1.2.1. Cohérence globale du processus électoral :

Relativement au critère de cohérence, on peut affirmer que le processus électoral 2010-2011 est en phase avec l'objectif de restauration de la démocratie défini par le Conseil suprême pour la Restauration de la démocratie (CSRD) et le Gouvernement de transition. Il concrétise l'engagement de ces autorités d'organiser le retour rapide du pays à une vie constitutionnelle normale et de transmettre le pouvoir à des institutions élues.

Le séquençage des différents scrutins est logique en ce qu'il prévoyait d'abord la tenue d'un Référendum en vue de l'adoption de la nouvelle Constitution, ensuite l'organisation d'élections locales pour la désignation des conseillers régionaux et municipaux, enfin la tenue des élections législatives et présidentielles. En effet, le retour à une vie constitutionnelle normale passe d'abord par l'adoption d'une nouvelle Constitution sur la base de laquelle les autres scrutins seront organisés.

Toutefois, l'organisation de plusieurs scrutins électoraux dans une période de temps très brève (6 mois) a occasionné des insuffisances dans la révision du fichier électoral et la formation du personnel électoral, ainsi que des retards dans l'édition et la distribution des cartes d'électeurs, la mise en place du matériel et du personnel électoral, le déblocage du carburant pour l'acheminement du matériel électoral, etc. Il y avait donc une incohérence entre l'objectif d'organiser plusieurs scrutins électoraux et les délais impartis. Dans ces conditions et de façon récurrente, l'exécution des différentes activités était soumise à la contrainte des délais ce qui par moment a failli compromettre le bon déroulement du processus électoral. Il aurait été plus judicieux de faire l'économie des élections locales en laissant au Gouvernement post transition le soin de les organiser. Cela aurait permis aux différents acteurs de mieux s'organiser et d'éviter certains dysfonctionnements constatés lors de la tenue des élections locales du 31 janvier 2011.

L'adoption du nouveau Code électoral avant celle de la Constitution n'a pas permis de soumettre celui-ci au contrôle du Conseil constitutionnel de transition. Cette situation a laissé subsister dans ce Code, des dispositions qui sont contraires à celles de certains textes de l'ordonnancement juridique nigérien. Pire, elle a justifié les nombreuses modifications apportées à cet important instrument juridique parfois à la veille d'un scrutin, consacrant ainsi la modification des règles du jeu en pleine compétition. Cela a non seulement introduit

des perturbations dans l'organisation des scrutins, mais aussi soumis à rude épreuve le principe de l'égalité des candidats devant la loi.

3.1.2.2. Cohérence interne du PAPEN :

Le montage institutionnel du PAPEN présente des insuffisances à deux niveaux : le premier est relatif à la gestion du projet qui relève non pas de l'Unité de gestion (UGP), mais du PNUD ce qui est le moins qu'on puisse dire, incohérent. En effet, on s'est retrouvé avec une UGP qui ne gérait pas le projet pour lequel elle a été mise en place. Cette situation n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur l'efficacité de l'expertise internationale mobilisée pour venir en appui à la CENI (voir plus loin). Le second niveau d'incohérence réside dans le statut de l'expert en communication. Celui-ci étant directement recruté par la Délégation de l'Union Européenne (DUE), il jouissait d'une relative autonomie à l'égard du projet ce qui n'a pas été sans conséquence sur la synergie de l'ensemble du dispositif. Enfin la troisième insuffisance est relative à l'absence de dispositions relatives à la gestion des risques/hypothèses.

3.1.3. Efficiences :

Certaines activités se sont révélées efficaces et sont relatives à :

- ❖ L'utilisation du bulletin unique lors des deux tours de l'élection présidentielle s'est révélée très concluante du point de vue de l'efficacité en ce qu'elle a été une source d'économies budgétaires substantielles. Elle a également permis de réaliser un important gain de temps en réduisant significativement les délais d'impression ;
- ❖ Le couplage des élections législatives avec le premier tour de l'élection présidentielle a également permis de surmonter au moins en partie, les contraintes des délais et de réaliser de substantielles économies budgétaires ;
- ❖ L'option prise par le Comité de pilotage d'imprimer localement les bulletins de vote a engendré un important gain de temps et des ressources financières.

En revanche, l'efficacité du processus électoral et de sa mise en œuvre est médiocre relativement aux points suivants :

- a. L'organisation à Niamey à la veille de chaque scrutin d'une rencontre électorale regroupant notamment les membres de la CENI et ceux des commissions locales s'est révélée inutilement coûteuse. Tout d'abord, il n'était pas nécessaire de répéter ces rencontres à l'occasion de chaque scrutin. Ensuite, ces rencontres initiées pour servir de cadres d'échanges d'expériences entre les membres de la CENI et ceux de ses

démembrements ont au mieux permis à certains présidents des commissions locales de profiter de leur présence à Niamey pour régler quelques problèmes d'ordre logistique. Elles n'ont cependant pas permis de garantir efficacement l'échange d'expériences entre les différents acteurs. En outre, elles faisaient double emploi avec la formation des formateurs organisée à l'occasion de chaque scrutin par les membres de la CENI dans les régions. La CENI pouvait faire l'économie des rencontres électorales sans que cela ait un impact sur la qualité du processus électoral ;

- b. La formation des formateurs et la formation des membres des bureaux de vote organisées systématiquement à l'occasion de chaque scrutin sont également très contestables du point de vue de l'efficacité. En effet, les règles et les modalités régissant les opérations électorales étant presque identiques pour le référendum et les élections locales, une seule formation bien dispensée aurait suffi pour ces deux scrutins. Cela suppose que la CENI maintienne les mêmes compositions des commissions locales et des bureaux de vote entre ces deux consultations électorales. Compte tenu d'une part, du couplage des élections législatives avec les élections présidentielles, et d'autre part de l'introduction du bulletin unique pour le scrutin présidentiel, une deuxième formation pouvait être organisée. La CENI aurait pu ce faisant faire l'économie de deux sessions de formations ;
- c. Un autre manque d'efficacité a consisté dans l'organisation des « nuits électorales » étalées sur plusieurs jours pour un montant de 491.689,08 dollars US soit 237.228.050 FCFA. Les nuits électorales sont organisées à la fin des opérations électorales et consistent pour la CENI et ses démembrements à recevoir et vérifier les résultats puis à la diffuser sur les antennes de la radio et de la télévision nationales. Elles n'ont donc aucune incidence sur les opérations électorales et peuvent se limiter à la mise en place d'un dispositif léger et opérationnel qui ne nécessite pas un engagement financier aussi important ;
- d. L'acquisition de 22.000 iso-loirs en cartons commandés à l'étranger par le PAPEN pour un coût total de 112.200 dollars US n'est pas non plus efficace. En effet, ces iso-loirs se sont révélés inadaptés au point que la plupart des bureaux de vote ne les ont pas utilisés. Cette situation était d'ailleurs à l'origine de l'acquisition sur place de 24.135 iso-loirs en matériaux locaux (tissu, paille) pour cette fois-ci un coût supplémentaire de 84.543 dollars US ;

- e. Les cartons d'emballage acquis directement à l'extérieur à travers le système d'achat PSO ont été rejetés par la CENI laquelle a refusé de signer les bons de livraison. En effet, ce matériel s'est révélé non conforme aux spécifications techniques. Dans ces conditions une deuxième commande d'un lot de dix huit mille (18.000) cartons a dû être faite grevant ainsi le budget d'organisation des élections ;
- f. La désignation des points focaux régionaux par la CENI pour prendre en charge la location des véhicules a inutilement aggravé les coûts du transport. En effet, ces points focaux sont des particuliers cooptés par la CENI dans le cadre de la location des véhicules dans les régions en vue du transport du matériel et des membres des bureaux de vote. Ils recevaient de la CENI la somme de soixante dix mille (70.000) francs par jour pour chaque véhicule loué alors même que sur place ils sous louent auprès d'autres particuliers les mêmes véhicules pour un montant variant entre trente (30.000) et trente cinq mille (35.000) francs. Ainsi, chaque véhicule était loué à la CENI au double du prix réel payé par le point focal. Or, la CENI pouvait se passer des points focaux d'autant plus que ses démembrements à tous les niveaux de l'organisation administrative disposaient de sous commissions logistiques dont le mandat consiste entre autres à prendre en charge les questions de transport.

Pire, les véhicules mis à la disposition des commissions locales par les points focaux étaient non seulement en nombre insuffisant, mais aussi inadaptés et très souvent en mauvais état mécanique. En effet, beaucoup de ces véhicules étaient tombés en panne souvent avant même de quitter le siège de la commission électorale utilisatrice et alors même que celle-ci leur a fait le plein en carburant. Cette situation a occasionné des perturbations et des retards dans l'ouverture des bureaux de vote ainsi que des déperditions en carburant. Celles sont aggravées par le fait que les véhicules étaient livrés le plus souvent non pas au siège de la commission électorale d'affectation, mais au chef lieu de région ou de département. Dans ces conditions, les commissions électorales municipales par exemple ont été obligées de faire des ponctions sur leur dotation en carburant pour permettre à ces véhicules d'être dans les localités qui abritent leurs sièges. De nombreux membres des commissions électorales locales n'ont pas hésité à qualifier les points focaux de véritables « mafias » savamment entretenues au détriment du bon déroulement des opérations électorales ;

- g. L'acquisition directe par le PNUD d'une grande partie du matériel électoral (urnes, cartons, lampes, encre, cachet à cire, bâtons à cire, piles de recharge, isoloirs, etc) à l'extérieur par le système d'achat PSO a occasionné des coûts de transport et d'emballage d'un montant total de 3.804.347,54 dollars US alors même que le prix d'achat dudit matériel n'est que de 1.747.492,54 dollars US. Ainsi, le transport a coûté plus du double du prix d'achat ce qui est loin d'être efficient. L'acquisition de ce matériel sur place aurait permis de réaliser des économies substantielles tout en respectant le chronogramme d'organisation des élections. Cela d'autant plus que certaines composantes de ce matériel électoral telles que les lampes, les piles de recharge, les cartons et les bâtons à cire sont disponibles sur place et ne demandent donc pas d'importants délais de livraison ;
- h. L'acquisition de 32.000 lampes à pile pour un montant de 43.276.800 F CFA soit 88.320 dollars US alors même que la CENI disposait d'anciens stocks du même matériel issu du référendum de 2009 et des élections antérieures est également critiquable du point de vue de l'efficience ;
- i. Par ailleurs, il y a un manque de synergie entre la formation financée par le PAPEN à l'intention des forces de sécurité avec l'appui du Centre Régional des Nations Unies pour la Paix et le Désarmement en Afrique (UNREC) du 10 au 14 décembre 2010 et celle dispensée quelques jours plutôt aux mêmes acteurs sur financement de l'IFES et relativement à la même thématique.

3.1.4. Efficacité :

Il est ressorti de la mise en œuvre des diverses activités que celles qui se sont révélées efficaces sont les suivantes :

- ❖ L'institution d'un « panier commun » géré par le PNUD a amélioré la synergie entre les parties prenantes au processus électoral grâce au cadre de partenariat mis en place. Le panier commun a également permis une mobilisation sans précédent des ressources financières grâce au plaidoyer mis en œuvre par le PNUD. Il a en outre permis d'éviter largement la tendance observées par le passé chez certains partenaires techniques et financiers, de négliger certaines rubriques du budget des élections et de favoriser d'autres ce qui aboutissait à ce que certaines ne soient jamais couvertes¹⁰ ;
- ❖ Le renforcement des capacités des médias en matière de déontologie et de prévention des conflits électoraux a contribué à l'instauration d'un climat apaisé durant tout le processus électoral. En dehors de certains dérapages¹¹ qui ont d'ailleurs fait l'objet de rappel à l'ordre de l'organe de régulation, ladite formation a contribué à garantir l'égal accès des candidats aux organes de la presse publique et privée lors de la campagne électorale et une couverture apaisée des élections. Ainsi, aucun média national n'a diffusé les résultats d'un scrutin avant leur publication officielle par la CENI. Le contrôle de l'organe de régulation a été effectif en ce qui concerne les organes de presse à couverture nationale ou régionale. Il n'a cependant pas pu s'exercer sur les médias communautaires faute de relais de l'ONC dans les régions.

En revanche, de nombreuses autres activités sont critiquables du point de vue de l'efficacité :

1. La gestion du processus électoral par la CENI a révélé que le management de celle-ci a été très faible en grande partie parce qu'il n'y a pas eu un leadership fort au sein de cette institution. Du fait de cette situation, le partage des rôles n'était pas très clair et la circulation de l'information n'était pas évidente. A titre illustratif, très peu de réunions plénières ont été tenues puisqu'au total seulement quatorze (14) ont pu être convoquées pendant toute la durée du processus électoral soit plus de dix (10) mois de gestion. Quant au bureau de la CENI il n'a pu se réunir que vingt (20) fois ce qui est très

¹⁰ On note cependant une dérogation à cette règle à travers la contribution de l'Espagne laquelle a servi à couvrir uniquement les dépenses afférentes à certaines activités ciblées par ce donateur.

¹¹ C'est le cas du média dénommé *Dounia* qui s'est procuré un support audiovisuel élaboré par l'ONC pour permettre à chaque candidat de présenter son programme pendant 45 minutes. *Dounia* s'est appuyé sur ledit support pour diffuser exclusivement et plusieurs fois le programme du candidat *Hama Amadou*. Ce média a entraîné dans son sillage d'autres organes de presse comme *Bonférey* et *Canal 3*.

insuffisant au regard des défis à relever lesquels exigent la circulation de l'information à temps afin que la CENI soit suffisamment proactive dans la prise de ses décisions.

L'absence d'un leadership fort est à l'origine de l'attitude très réservée de la CENI à l'égard de l'expertise internationale mobilisée par le PAPEN. Cette attitude de repli sur soi-même qui pouvait s'expliquer au début par la nouveauté de l'exercice et les résistances au changement, a pris à certains moments, l'allure non seulement d'un rejet pur et simple de l'expertise internationale, mais aussi d'une confrontation entre la CENI et le PNUD. Elle a également été observée dans les comportements de la CENI à l'égard de certains acteurs de l'environnement institutionnel ce qui par voie de conséquence l'a privé du bénéfice qu'elle pouvait tirer de sa coopération avec lesdits acteurs. A titre illustratif, la CENI a élaboré son chronogramme de travail sans associer le Conseil constitutionnel de transition. Il en est résulté la non prise en compte de certains délais prévus par la Constitution d'où les modifications apportées plus tard par la CENI à son chronogramme pour harmoniser son contenu avec les délais prévus par la Constitution.

Le déficit de leadership a eu des impacts sur le fonctionnement des sous commissions lesquelles ont eu du mal à inscrire leurs actions dans une perspective de synergie avec l'ensemble du dispositif. L'exemple le plus impressionnant est fourni par la révision du fichier électoral, opération conduite par le Comité chargé du fichier électoral en ignorant totalement la sous commission chargée des affaires administratives et juridiques. C'est aussi le cas des dysfonctionnements qui sont à l'origine du retard dans l'acheminement du matériel électoral ainsi que de l'insuffisance dudit matériel. Souvent, les bulletins de vote ont été envoyés soit en omettant ceux de certaines formations politiques, soit en les envoyant en nombre insuffisant ce qui dénote un manque de synergie entre la sous commission logistique et la sous commission administrative et juridique.

La faiblesse du leadership au sein de la CENI a également eu des répercussions sur le fonctionnement des démembrements de cette institution. Ceux-ci ont à plusieurs reprises, dans leurs relations avec la CENI vu se succéder relativement à une question et selon l'interlocuteur, des ordres et des contre-ordres. Les rapports qu'ils ont adressés à la CENI à l'occasion des différents scrutins pour souligner les difficultés rencontrées et suggérer des solutions, n'ont en général pas été suivis d'effets en ce que les mêmes difficultés ont persisté durant tous les scrutins;

2. Le reporting des activités a été très timide voire inexistant dans la plus part des cas. En effet, les activités étaient mises en œuvre par la CENI sans que cela soit sanctionné par l'établissement d'un rapport décrivant les réalisations, les difficultés rencontrées, les résultats atteints, les montants engagés, etc. En fait, le reporting n'est pas une tradition développée à la CENI. Cette situation préjudiciable à l'efficacité des activités entreprises prive la CENI d'une mémoire (archives) lui permettant de sortir de la logique d'improvisation dans laquelle elle semble être engluée ;

3. Relativement à la mobilisation d'une expertise internationale, il faut tout de suite dire qu'en principe, l'UGP est une équipe au sein de laquelle chaque expert doit apporter son imput en synergie avec les autres afin d'appuyer la CENI dans l'organisation et la supervision du processus électoral. Certes, les différents experts étaient en place, mais l'UGP en tant qu'organe n'a pas bien fonctionné. Elle ne s'était pas comportée en une véritable équipe de travail si bien qu'elle ne s'est réunie que rarement. Le conseiller technique principal (CTP) ayant été affaibli par l'option de gestion du projet a manqué d'autorité sur les experts peut être parce qu'il n'avait pas pris part à leur recrutement. En effet, les membres de l'UGP ont été recrutés en même temps.

Ne fonctionnant pas en une véritable équipe, l'UGP n'a pas défini un mode opératoire qui lui aurait permis de « s'imposer » aux yeux de la CENI comme un acteur capable d'apporter une valeur ajoutée dans l'organisation des différents scrutins électoraux. L'expert financier a organisé plusieurs sessions de formations à l'intention des membres de la CENI, des commissions locales et de l'ONC sur la gestion des ressources financières. L'expert en communication a aussi appuyé l'ONC dans la mise en œuvre de ses activités. Toutefois, à l'exception des cas précités, l'UGP n'a pas non plus renforcé les capacités de la CENI. Les différents plans de travail qu'elle a élaborés n'ont pas fait l'objet d'opérationnalisation.

En plus du fait que l'UGP n'a pas fonctionné comme un véritable équipe, le fait qu'elle n'avait pas un pouvoir de décision sur les ressources financières constitutives du panier commun et donc sur la gestion du PAPEN, l'a davantage handicapé. En effet, le PAPEN était géré non pas par l'UGP, mais par le PNUD si bien que les experts n'avaient pas le pouvoir d'ordonner une dépense. De ce fait, ils apparaissaient au mieux comme des consultants qui ne pouvaient que formuler des suggestions. Dans ces conditions, l'UGP n'a pas pu servir pleinement d'interface entre la CENI et le PNUD si bien que ces deux

institutions (la CENI et le PNUD) s'étant souvent retrouvées directement en contact l'une avec l'autre, leurs rapports avaient dégénéré parfois en une confrontation ouverte qui a souvent défrayé la chronique.

A ces divers facteurs précités s'ajoute un autre élément de fragilisation qui est relatif notamment aux graves dissensions qui caractérisaient les rapports des deux experts en logistique. Ceux-ci n'ont jamais pu publiquement s'entendre sur quelque chose. Leurs rapports étaient ouvertement conflictuels ce qui a contribué à discréditer l'UGP aux yeux de la CENI.

Le déploiement de huit (8) VNU dans les régions a manqué de visibilité et n'a pas apporté une valeur ajoutée aux activités des démembrements de la CENI. Ceux-ci ignoraient la mission des VNU qu'ils percevaient comme des agents envoyés par le PNUD en vue d'observer le déroulement des opérations électorales. De leur côté, les VNU n'avaient pas fourni l'effort d'expliquer leurs mandats à leurs interlocuteurs vraisemblablement parce qu'ils n'étaient pas à la hauteur de la tâche qui leurs étaient confiées ;

4. En ce qui concerne le Comité de pilotage et le Comité technique : le Comité de pilotage a fonctionné et a bien joué son rôle d'organe d'orientation. La flexibilité et le pragmatisme dont il a fait preuve ont contribué à débloquer des situations très difficiles en recherchant des compromis entre les positions de la CENI et celles des autres partenaires notamment le PNUD. Ainsi, bien que la PAPEN soit exécuté selon la modalité DIM, le Comité de pilotage a approuvé des dérogations à cette procédure en permettant à la CENI d'exécuter directement certaines activités à charge pour elle d'en rendre compte au PNUD. Le Comité de pilotage a également servi de cadre d'alerte et d'interpellation à travers les solutions qu'il a préconisées consécutivement aux exposés qui lui ont été faits sur certaines situations. La participation des représentants des divers partenaires techniques et financiers à un très haut niveau (Ambassadeurs, Chefs des missions) a facilité la prise des décisions pour débloquer des situations souvent difficiles.

En revanche, le Comité technique a souffert de la non participation active des présidents des sous commissions de la CENI. Il en est résulté une certaine impréparation et un manque de suivi qui ont conduit souvent au rejet par le Comité de pilotage des recommandations formulées par le Comité technique. En outre, l'insuffisante

communication entre les partenaires conjuguée à la faible organisation du Comité technique n'a pas permis de soumettre certaines de ses propositions à l'examen du Comité de pilotage. Par ailleurs, la tenue des réunions du Comité technique s'est révélée laborieuse en ce qu'elle se heurtait régulièrement aux demandes de report formulées par la CENI. Dans les cas où les réunions ont pu se tenir, elles ont rarement débouché sur de véritables réponses techniques aux problèmes posés. Ces raisons expliquent largement le fait que le Comité technique n'ait pas pu jouer pleinement son rôle d'organe de préparation des réunions du Comité de pilotage ;

5. En ce qui concerne la révision des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs : il convient de rappeler que le Comité chargé du fichier électoral a une composition inclusive en ce que tous les partis politiques légalement reconnus y sont représentés. Le nouveau fichier électoral a été obtenu sur la base du fichier électoral de 2009 et d'une révision exceptionnelle intervenue en juillet 2010. Cette opération n'a pas pour autant fait disparaître les faiblesses structurelles du fichier électoral. En effet, la révision exceptionnelle a été réalisée sans que le fichier de base ait été traité à travers notamment les radiations des personnes décédées. Environ 23% des électeurs ont été enregistrés sur la base du témoignage. En outre, au lieu d'ajouter au fichier de base le fichier additif issu de la révision exceptionnelle, les deux fichiers ont été tous tirés si bien que dans certains bureaux de vote les deux fichiers figuraient lors du référendum.

Il a également été relevé que dans beaucoup de cas, les numéros des cartes d'électeurs ne correspondaient pas à ceux des bureaux de vote mentionnés sur lesdites cartes. Cette situation a compliqué et allongé les procédures d'identification des électeurs dans les bureaux de vote.

De même, compte tenu des problèmes de communication qui ont émaillé les rapports de la CENI avec le Comité chargé du fichier électoral, il en a résulté sur les fiches électorales : i) l'existence des doublons ; ii) la non concordance sur les cartes d'électeurs entre les noms et les quartiers ainsi que la non correspondance des cartes au listing ; iii) la création des nouveaux bureaux de vote par la cellule informatique sans informer le Comité et la CENI ; iv) la modification de certaines dispositions du Code électoral sans prendre en compte les avis du Comité.

Pour toutes ces raisons, la fiabilité de ce fichier a suscité des polémiques au sein de la classe politique et de la société civile.

Quant à la distribution des cartes d'électeurs, elle n'a débuté que qu'à quelques jours de la tenue du référendum alors même que la loi prévoit son démarrage au moins deux mois avant la date du scrutin. En tout état de cause, le système mis en place s'est révélé défaillant du fait des dysfonctionnements qu'ont connus les commissions administratives locales dont les membres réclamaient des arriérés de paiement. En lieux et places des comités locaux prévus par le Code électoral pour la distribution des cartes d'électeurs, celles-ci étaient gardées dans des conditions incertaines par les chefs de villages ou de quartiers. En conséquence, les cartes non distribuées n'étaient pas toujours disponibles dans les bureaux de vote. Cela fait craindre que certaines cartes aient été subtilisées à des fins frauduleuses notamment les votes multiples ou le vote des mineurs. Ces craintes sont d'autant plus renforcées que certains observateurs nationaux ont affirmé avoir constaté que des mineurs votaient dans certaines localités avec les cartes des majeurs ;

6. Les formations des membres de la CENI et de ses démembrements ne s'étaient pas déroulées de façon satisfaisante. Les rencontres électorales conçues pour servir de cadre d'échanges d'expériences ont servi au mieux de tentative de règlement des problèmes d'ordre logistique. Les membres de la CENI envoyés dans les régions pour assurer les formations des formateurs n'avaient en général ni le profil ni les compétences requises. Dans la plupart des cas, ils ne maîtrisaient pas les dispositions du Code électoral et n'avaient pas ce faisant été à mesure d'apporter une valeur ajoutée ni aux présidents des commissions locales qui étaient pour l'essentiel des magistrats, ni aux membres des bureaux des commissions locales qui du fait de leur expérience et de leur profil connaissaient les questions électorales mieux que ceux qui étaient chargés de les former. Ce handicap de départ a été aggravé par les contraintes de délais. En effet, en règle générale les formations des formateurs ont été organisées l'avant-veille des scrutins période qui coïncidaient avec l'arrivée du matériel électoral. Dans ces conditions les membres des commissions locales étaient préoccupés par la réception du matériel électoral et sa répartition que de se concentrer sur les enseignements dispensés par les formateurs.

Les formations des membres des bureaux de vote s'étaient déroulées dans des conditions beaucoup plus difficiles du fait de la mise en place tardive des ressources

financières et parfois des commissions électorales elles-mêmes. Certes, certaines commissions locales ont pu anticiper les formations des membres des bureaux de vote en organisant celles-ci avant la disponibilité des ressources financières. Cependant, en règle générale, ces formations n'ont démarré que lorsque les ressources financières ont été mises à la disposition des commissions locales c'est-à-dire l'avant-veille ou la veille d'un scrutin. Dans ces conditions, lesdites formations ont été bâclées car les responsables des commissions locales étaient engagés dans « une course contre la montre ».

En outre, les personnes à former (présidents et secrétaires des bureaux de vote) et qui étaient toutes proposées par les partis politiques en compétition n'avaient pas souvent un bon niveau scolaire. Plusieurs observateurs nationaux ont affirmé avoir rencontré des présidents de bureaux de vote analphabètes. Ce facteur conjugué à la précipitation dans laquelle les formations ont été organisées n'a pas favorisé une bonne assimilation des règles du vote de la part des membres des bureaux de vote. D'où, le nombre important d'annulations d'office des résultats prononcées par le Conseil constitutionnel de transition (CCT) et les Tribunaux de grande instance (TGI). Ainsi, à l'occasion des élections législatives, les résultats de six cent soixante (660) bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire national ont été annulés par le Conseil constitutionnel de transition. Pour l'élection présidentielle 1^{er} tour, l'annulation a concerné cinq cent trente six (536) bureaux répartis sur les régions de *Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry* et *Niamey*. Lors des élections locales, les résultats de quatre (4) communes de la région de *Maradi* ont été annulés. Il s'agit des communes de *Maradi 2, Bermo, Gadabédji* et *Aguié*.

Ces annulations étaient motivées en général, par la non conformité des procès verbaux aux prescriptions légales relatives à la composition des bureaux de vote et l'absence des mentions que doivent contenir les procès verbaux.

A l'occasion des formations la plupart des commissions locales ont pu conformément à la loi, organiser la prestation de serment des membres des bureaux de vote en leur présentant le Livre saint de leur confession. Certains partis politiques profitant de la précipitation dans l'organisation des opérations électorales ont pu contourner l'engagement que les membres des bureaux de vote ont pris à travers leur serment en les faisant remplacer par des personnes non assermentées.

Les activités d'éducation civique, information et sensibilisation des électeurs ont été conduites à travers notamment les médias publics relayés par les radios communautaires. Elles ont été complétées par les interventions du NDI et de l'IFES. Cependant, elles ont souffert d'un certain retard et d'une insuffisante prise en compte du genre.

7. La collaboration des autorités administratives a été très faible durant tout le processus électoral en dépit des dispositions contraignantes du Code électoral. Cette insuffisance est illustrée par la rareté des réquisitions des moyens de transport et surtout par l'invalidation des listes des candidatures aux élections locales et législatives. Ces invalidations ont été prononcées respectivement par les Tribunaux de grande instance et le Conseil constitutionnel de transition pour non-conformité de ces listes aux prescriptions légales en vigueur. Or, les listes de candidatures sont déposées auprès des autorités administratives locales qui doivent selon le Code électoral vérifier leur conformité à la loi avant de les transmettre aux juridictions compétentes. Selon toute vraisemblance ce contrôle de conformité n'a pas été opéré par les autorités administratives ce qui par voie de conséquence a entraîné l'invalidation d'un nombre impressionnant de listes par les TGI ainsi que le rejet par le CCT de soixante sept (67) listes sur les cent quarante une (141) déposées éliminant de ce fait 56% des candidats dont certains l'ont été dans les fiefs de leurs partis politiques. Si les TGI et le CCT n'ont fait qu'appliquer la loi, en revanche les autorités administratives ont failli dans leur devoir de vérifier la conformité des listes électorales au Code électoral avant leur transmission aux juridictions compétentes ;

8. La gestion des appuis logistiques a été caractérisée par de graves dysfonctionnements qui n'ont connu d'améliorations notables que lors du 2^{ème} tour de l'élection présidentielle du fait de l'implication personnelle du Chef de l'Etat dans le suivi de certaines questions. Ces dysfonctionnements ont pour origine la centralisation de la gestion des préparatifs logistiques par la CENI. Ce faisant, celle-ci n'a pas voulu responsabiliser ses démembrements que sont les commissions locales. Ce refus de responsabilisation des commissions locales a été illustré notamment par : ***i)l'institution des points focaux régionaux*** qui sont par des particuliers (un point focal par région) désignés par la CENI pour gérer les questions relatives à la location des moyens de transport au niveau local.

Pourtant, chaque commission locale dispose en son sein d'une sous commission logistique ayant pour mandat entre autres, de gérer les questions confiées aux points focaux. Ces derniers ont donc été mis en place alors même qu'ils n'ont aucune valeur ajoutée à apporter au processus. L'institution des points focaux outre le fait qu'elle a occasionné des coûts supplémentaires, s'est révélée désastreuse pour la gestion des appuis logistiques au point qu'elle a été sans succès décriée par la plupart des parties prenantes au processus électoral. Ces points focaux ont au plan institutionnel empêché aux commissions locales de s'organiser convenablement, tandis qu'au plan pratique ils sont à l'origine au moins partiellement des retards récurrents dans l'acheminement du matériel et des membres des bureaux de vote ; **ii) La forte centralisation des opérations de colisage et de répartition du matériel électoral** en ce que le colisage du matériel électoral a été fait à partir de Niamey, commune par commune et non par région. Le matériel électoral a ensuite été convoyé toujours à partir de Niamey et jusque dans les communes par les membres de la CENI. Les commissions régionales ont donc été complètement mises à l'écart dans la répartition du matériel électoral. Cette façon de procéder a retardé l'acheminement du matériel électoral. En outre, elle s'est révélée fâcheuse car une fois que les responsables des commissions locales ont pris possession dudit matériel, ils ont à plusieurs endroits constaté des irrégularités parmi lesquelles on peut citer : l'absence des bulletins de vote de certains partis, l'insuffisance de certains bulletins de vote, etc ;

9. La gestion de la sécurité s'est faite sur la base d'une coordination des activités assurée dans ce domaine par la sous commission défense et sécurité de la CENI. Des formations ont été dispensées aux forces de défense et de sécurité avec l'appui des experts de l'UNREC. L'exécution du programme en matière de sécurité a permis d'accompagner la mise en place du matériel électoral, l'escorte des équipes d'observateurs nationaux et internationaux, la sécurisation des opérations électorales et l'interpellation des personnes ayant commis des infractions au Code électoral. Toutefois, la gestion des questions sécuritaires a souffert du faible déploiement des forces de défense et de sécurité dans les zones rurales, de l'insuffisance des moyens de communication et de maintien de l'ordre. Du fait de ce qui précède, la sécurité du matériel électoral n'a pas été assurée dans certaines zones. Par exemple, dans la commune rurale d'Ibohamane (Tahoua) lors des élections locales, les bulletins de vote du MNSD ont été intégralement subtilisés le lendemain de leur livraison. Aux problèmes précités s'ajoute le déficit de communication entre la sous commission en charge de la sécurité et les autres sous commissions. Ce

déficit de communication illustré notamment par le retard dans la transmission des plans de déplacements de la sous commission logistique a parfois gêné le déploiement des forces de défense et de sécurité.

3.1.5. Durabilité/pérennité :

La pérennité des résultats atteints dans le cadre du processus électoral 2010-2011 risque d'être entravée notamment par deux obstacles : i)le premier réside dans le fait que les élections continuent d'être perçues comme un évènement ponctuel. Cette conception qui ne valorise pas l'appropriation conduit inexorablement à la déperdition des expériences acquises. ii)le second obstacle est consécutif aux insuffisances du mandat du Secrétariat général permanent de la CENI et aux faiblesses qu'il affiche au plan des ressources humaines. En effet, le mandat de cet organisme n'est pas suffisamment axé sur la préparation du prochain cycle électoral. Ses faiblesses au plan des ressources humaines ne lui permettent pas d'évaluer à temps les besoins et de sortir ainsi de la logique d'improvisation.

3.1.6. Impact :

L'impact le plus retentissant du processus électoral 2010-2011 et sa mise en œuvre réside dans le fait d'avoir permis le retour du Niger à une vie constitutionnelle normale et la mise en place d'institutions élues. L'acceptation des résultats des différents scrutins par l'ensemble de la classe politique ont crédibilisé la démocratie nigérienne et jeté les bases de son enracinement.

La mise en place du « panier commun » a été une expérience inédite de partenariat qui peut dans le contexte post-électoral servir de source d'inspiration pour la prise en charge concertée d'autres questions de développement.

Le renforcement des capacités dont les medias ont bénéficié a contribué dans l'instauration d'un climat de sérénité pendant la campagne électorale. Il devrait aussi les amener à réaliser des productions susceptibles d'appuyer l'émergence d'une démocratie apaisée.

La poursuite des activités de pérennisation des acquis qui viennent de démarrer devrait avoir un impact très important sur la planification du prochain cycle électoral. Cet impact risque cependant d'être limité tant qu'une réforme électorale n'est pas engagée en vue d'offrir à la planification du cycle électoral le cadre institutionnel qui lui permettra de mieux s'exprimer.

3.2. Critères de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement :

3.2.1. Rappel des principes énoncés par la Déclaration de Paris :

La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement a été conçue dans un esprit de responsabilité mutuelle entre les donateurs et les pays en développement. A cet égard, elle a instauré un partenariat qui engage les deux parties à travers :

- L'appropriation qui consiste pour les pays bénéficiaires de l'aide non seulement à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement, mais aussi à assurer la coordination de l'action à l'appui du développement ;
- L'alignement consacre l'engagement pour les donateurs à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays bénéficiaires ;
- L'harmonisation souligne l'engagement pour les donateurs à mieux harmoniser leurs actions et à les rendre plus transparentes dans le souci d'une plus grande efficacité collective ;
- La gestion axée sur les résultats rappelle l'obligation de gérer et de mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision ;
- La responsabilité mutuelle en rendant les donateurs et les bénéficiaires responsables des résultats obtenus en matière de développement, est une invitation constante au dialogue et à la vigilance dans la mise en œuvre des activités au titre de l'aide au développement.

3.2.2. L'analyse du processus électoral et de sa mise en oeuvre à l'aune de la Déclaration de Paris :

Il est ressorti de l'analyse du processus électoral 2010-2011 à l'aune des critères de la Déclaration de Paris ce qui suit :

- ***En ce qui concerne l'appropriation :*** le Niger dispose d'une stratégie de développement accélérée et de réduction de la pauvreté (SDRP) qui constitue son cadre de référence en matière de développement économique et social. Comme il a été démontré plus haut, le processus électoral 2010-2011 s'inscrit pleinement dans les orientations définies par ladite stratégie. Les interventions des divers partenaires se sont appuyées sur les besoins exprimés par la CENI. Le fait de loger l'UGP dans les locaux de la CENI a constitué une tentative de rapprocher géographiquement la

première des services de la seconde dont elle visait à renforcer les capacités à exercer leurs missions.

Toutefois, les problèmes de communication qui ont émaillé les relations de l'UGP avec la CENI, du PNUD avec la CENI et de l'UGP avec le PNUD ainsi que l'absence au sein de la CENI d'un dispositif permanent correspondant à celui mis en place dans le cadre de l'assistance technique électorale n'ont pas permis d'optimiser les avantages liés au rapprochement géographique des deux structures. L'UGP était finalement perçue par la CENI comme un corps étranger et qui était traité comme tel. L'attitude réservée de la CENI à l'égard non pas de l'appui financier des donateurs, mais de leurs modes d'intervention, conjuguée à la faiblesse du leadership de cette institution ont limité considérablement ses capacités à coordonner l'ensemble des interventions qui s'inscrivaient dans le cadre de l'appui au processus électoral ;

- ***En ce qui concerne l'alignement :*** les interventions des différents partenaires techniques et financiers en appui au processus électoral 2010-2011 s'inscrivaient dans le cadre de la SDRP et visaient à appuyer la CENI. Toutefois, à l'exception des interventions des partenaires non membres du panier commun, celles des autres partenaires n'étaient pas alignées sur les procédures nationales. En effet, les financements des partenaires membres du panier commun étaient exécutés selon les procédures du PNUD même si des assouplissements ont été par moment apportés à celles-ci à travers la signature de Mémoires d'accord ;
- ***En ce qui concerne l'harmonisation :*** le Comité de pilotage et le Comité technique mis en place dans le cadre du PAPEN ont été des cadres de concertation ayant assuré l'échange d'informations non seulement entre les partenaires membres du panier commun, mais aussi et dans une certaine mesure entre ces derniers et les autres contributeurs. Ces cadres ont permis d'aplanir de nombreuses difficultés, d'éviter les doubles emplois et d'organiser la concertation autour d'un chef de file (PNUD/Niger). La mise en place d'un panier commun gérant les contributions de la plupart des partenaires au développement du Niger et fonctionnant selon les procédures du PNUD était constitutive d'une harmonisation des procédures des principaux donateurs ;
- ***En ce qui concerne la gestion axée sur les résultats :*** l'appui au processus électoral 2010-2011 ne comportait pas de cadre logique. Cette absence de cadre logique caractérisait également le PAPEN. Cependant, certains résultats attendus de

ce dernier semblaient s'inscrire dans la perspective de la gestion axée sur les résultats. A l'absence de cadre logique s'ajoute la non disponibilité d'une part, d'indicateurs de mesure de la performance, et d'autre part d'une situation de référence particulièrement en ce qui concerne le genre. Certes, le résultat global attendu du processus électoral 2010-2011 a été atteint. Ce résultat consistait dans le retour à une vie constitutionnelle normale à travers l'organisation d'élections libres et transparentes. Toutefois, les insuffisances précitées ont rendu malaisée l'appréciation des performances enregistrées ;

- ***En ce qui concerne la responsabilité mutuelle*** : la présence au sein du Comité de pilotage du PAPEN, des représentants des institutions nationales et ceux des partenaires techniques et financiers a contribué au partage de l'information sur les progrès réalisés. Elle a aussi dans une certaine mesure, favorisé une sorte de partage des tâches. Cependant, l'espoir en termes de responsabilité mutuelle, réside dans la capacité de l'Etat du Niger et de ses partenaires à engager un véritable dialogue politique sur la question de la préparation du prochain cycle électoral. C'est à cette condition que le Niger pourra progressivement assurer de façon endogène le financement et la gestion de ses processus électoraux.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le processus électoral 2010-2011 et sa mise en œuvre suscitent deux appréciations dont l'une se fonde exclusivement sur l'atteinte de l'objectif final à savoir la tenue des différents scrutins, tandis que l'autre se réfère aux conditions dans lesquelles lesdits scrutins se sont déroulés. Ces deux appréciations émanent respectivement de l'opinion publique et des acteurs électoraux. En effet, sur le plan de l'opinion publique, le processus électoral est jugé satisfaisant en ce qu'il a permis au Niger de revenir à une vie constitutionnelle normale en se dotant d'une nouvelle Constitution et d'institutions démocratiques. Ce point de vue est conforté par l'acceptation des résultats par la classe politique nigérienne et surtout l'image du candidat malheureux aux élections présidentielles félicitant son adversaire.

En revanche, l'examen du processus électoral d'un point de vue technique a mis en évidence l'existence de nombreuses insuffisances qui ont failli compromettre sa réalisation. Tout en ne sous estimant pas les difficultés objectives rencontrées par la CENI, le consultant considère que les insuffisances qui ont caractérisé le processus électoral sont révélatrices d'une part, d'une certaine conception des élections considérées comme un événement ponctuel, et d'autre part du manque de professionnalisme de l'administration électorale.

Or, l'attachement des nigériennes et des nigériens à la démocratie tel qu'il est ressorti de la Constitution exige une nouvelle attitude à l'égard du processus électoral. Cela d'autant plus que si la classe politique a passé sous silence certaines irrégularités commises à l'occasion des différents scrutins de la période de transition, c'est vraisemblablement parce qu'elle était convaincue de la neutralité des autorités de la transition. Il n'est donc pas évident qu'elle tolérera les mêmes irrégularités si elles venaient à être commises sous un régime partisan. C'est pour toutes ces raisons qu'il est urgent de corriger ces insuffisances constatées lors des scrutins précédents afin de contribuer à la tenue future, dans de meilleures conditions, d'élections libres, transparentes et crédibles que les présentes recommandations sont formulées. Ces recommandations sont complémentaires et s'inscrivent dans une double perspective : stratégique et opérationnelle. Elles sont complétées par une recommandation relative au cadre institutionnel destiné à accompagner la mise en œuvre des différentes suggestions.

1. La recommandation au plan stratégique, est relative à **la consécration de l'approche « cycle électoral »** : cette approche permet de considérer les élections non pas comme un évènement isolé, mais comme un cycle qui fait partie de la vie des institutions républicaines. En tant que telles, elles doivent être arrimées au fonctionnement normal desdites institutions. En d'autres termes, chaque institution doit en fonction de son mandat intégrer un aspect de la préparation et de la gestion du cycle électoral dans sa planification. Ainsi, **i) Le Ministère chargé de la justice** qui traditionnellement fournit à la CENI non seulement le personnel électoral, mais aussi le personnel en charge du contentieux électoral intégrera dans la formation initiale ou continue des magistrats et des fonctionnaires judiciaires des modules relatifs à l'administration électorale et au contentieux électoral ; **ii) Les Ministères responsables de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la garde nationale** doivent également prévoir dans la formation initiale ou continue des agents de ces différents corps, des modules portant sur le maintien de l'ordre en période électorale ainsi que les infractions en matière électorale ; **iii) Le Ministère en charge de la communication** veillera à ce que d'autre part, la formation des journalistes prenne en compte la prévention des conflits électoraux et le respect de la déontologie en période électorale, et d'autre part que les productions des medias publics s'intéressent au droit de vote, au vote des femmes, à la transparence en matière électorale, etc. il engagera un plaidoyer auprès du Gouvernement pour l'allocation à l'ONC de ressources additionnelles nécessaires à la mise en place d'un dispositif permettant le contrôle du contenu des activités des radios communautaires ; **iv) Le Ministère chargé de l'administration territoriale** s'assurera que la formation initiale ou continue des cadres de l'administration territoriale intègre le rôle de ceux-ci en matière électorale et le type d'appuis qu'ils doivent apporter à la CENI.

Il veillera aussi à ce que le budget des collectivités territoriales comporte une rubrique « appui aux élections » et que celle-ci soit effectivement investie dans la préparation du prochain cycle électoral (formation des futurs membres des bureaux de vote, appui aux commissions administratives pour les révisions ordinaires des listes, etc). Ce même Ministère qui a par ailleurs la responsabilité de l'état civil veillera à ce que les activités de ce service soient en lien avec l'objectif de disposer d'un fichier électoral fiable. Les activités des ONG intervenant au Niger devront comporter systématiquement un volet dédié à l'amélioration de la qualité de la gouvernance. Au sein de ce volet des activités de formation, d'information ou de sensibilisation seront systématiquement mises en œuvre.

Comme on peut le constater, l'approche « cycle électoral », est la garantie d'une forte appropriation du processus électoral par les divers acteurs de l'environnement institutionnel. L'anticipation dont elle est porteuse en plus du fait qu'elle permet de réaliser d'importantes économies de ressources financières, sortira l'administration électorale de la logique d'improvisation dans laquelle elle est emprisonnée ;

2. La recommandation au plan opérationnel, consiste à **entreprendre une réforme électorale** qui s'attachera à traduire en actes concrets l'approche « cycle électoral » à travers notamment :

- La relecture du Code électoral pour le conformer aux dispositions de la Constitution et des autres instruments juridiques nationaux et internationaux. La relecture doit également : **i)** se pencher sur le dépôt des candidatures pour éviter que les irrégularités commises par un candidat affectent toute la liste ; **ii)** préciser et remanier les règles procédurales relatives au contentieux électoral ; **iii)** clarifier certaines dispositions comme celles portant sur les critères d'annulation des votes ; **iv)** développer davantage les dispositions pénales en incriminant certains comportements qui nuisent au bon déroulement des scrutins et à leur sincérité ; **v)** consacrer le bulletin unique pour tous les types d'élections.
- La professionnalisation de la CENI à tous les niveaux doit être le fil d'Ariane de la révision du Code électoral. A cet égard, la structuration et la composition de la CENI doivent être revues afin d'une part, de réduire la représentation des acteurs politiques, des institutions publiques et de la société civile, et d'autre part de renforcer le dispositif administratif de la CENI en l'occurrence son Secrétariat général permanent. Ce renforcement du Secrétariat général permanent visera à le doter non seulement de ressources humaines suffisantes pour planifier le cycle électoral, mais aussi de plans de gestion et des modes opératoires pour chaque activité entrant dans le cadre de l'organisation des élections. Le Comité du fichier électoral sera repensé et transformé en une structure légère, professionnelle, véritablement rattachée au Secrétariat général permanent. Il sera fusionné avec la Cellule informatique de la CENI. La professionnalisation de la CENI visera aussi la décentralisation de ses activités par une meilleure affirmation et un renforcement des pouvoirs de ses démembrements ;
- La création d'un fonds national des élections destiné à anticiper la préparation des élections et à apporter une réponse durable à la question du financement des élections;

- Le fichier électoral fera l'objet d'une profonde révision en accord avec toutes les parties prenantes. Cette révision doit se faire à temps et être arrimée sur la réforme en cours de l'état civil. Elle doit également s'appuyer sur des procédures minimisant les coûts et assurant régulièrement et efficacement l'intégration de nouveaux électeurs et la radiation des personnes qui doivent l'être. Sur ce point, la priorisation du niveau local est une piste à valoriser ;

3. Recommandation relative au cadre institutionnel de mise en œuvre : la mise en œuvre des différentes recommandations nécessite un savoir faire, des ressources financières et une certaine habitude de travail en commun qui font défaut aux institutions nationales. Cette situation qui est loin d'être une fatalité pourra être inversée par la mise en place d'un projet d'appui en vue de la préparation du prochain cycle électoral. Ce projet sera bâti sur les acquis du PAPEN en vue d'accompagner les acteurs électoraux dans la préparation du prochain cycle électoral. Il s'inspirera des cadres de concertation mis en place par son prédécesseur pour mobiliser les ressources financières nécessaires et réaliser la concertation entre les diverses parties prenantes. Ce projet sera l'occasion de réfléchir sur la modalité d'exécution compte tenu des débats suscités par la modalité DIM dans la mise en œuvre du PAPEN.

ANNEXE N°1 : Liste des personnes rencontrées

N°	Nom et prénom	Titre/Fonction
1	Abdourahmane Alou Maiga	Président de la sous commission finance de la CENI
2	Abdourahmane Ghousmane	Président de la CENI
3	Abdourahmane Ousmane	Président de l'Observatoire national de la communication
4	Ada Laouali	Assistant/Représentant Résident du PNUD
5	Adam Daouda	Magistrat ; Président/commission départementale des élections de <i>Madaoua</i> (Référéndum)
6	Aladoua Saâdou	Magistrat ; Président/commission régionale des élections de <i>Tillabéry</i> ; commission départementale/ <i>Tchirozérine</i> (Référéndum)
7	Alassane Boubacrim	Président de la sous commission logistique de la CENI
8	Ali Koyni	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Ourno</i> (Référéndum, locales)
9	Ali Ousseini	Vice président de l'Observatoire national de la communication
10	Ali Seyni	Magistrat ; Président/commission départementale des élections de <i>Konni</i>
11	Ali Soffo Issaka	Magistrat ; Président des commissions municipales des élections de <i>Kalfou</i> (Référéndum), <i>Tahoua 1</i> (locales)
12	Amadou Magagi	Secrétaire général de la CENI
13	Boubacar Adamou	Président/commission administrative de la commune de <i>Tillabéry</i>
14	Boubacar Morou	Magistrat ; Président/commissions municipales des élections de <i>Bermo</i> (Référéndum), <i>d'Aguié</i> (législatives/présidentielles 2 ^{ème} tour)
15	Boubé Ibrahim	Magistrat ; Président/commission départementale des élections d' <i>Arlit</i>
16	Bouzou Laouali	Assistant au Représentant Résident/Opérations
17	Dado Mamoudou	Magistrat ; Président/commission départementale des élections de <i>Madaoua</i> (Référéndum) ; Président/commission départementale des élections de <i>Doutchi</i> (2 ^{ème} tour des élections présidentielles)
18	Dirarou .S. Harouna	Observateur national
19	Egi Billal	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Djirataoua</i> (tous les scrutins)
20	Garba .M. Kabirou	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Sakoira</i>
21	Habibou Ibrahim Kaché	Membre de la sous commission logistique de la CENI
22	Ibo Lasseni	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Tahoua 2</i> (présidentielles 2 ^{ème} tour) ; de la commission départementale de <i>Tahoua</i> (Référéndum)
23	Ibrahim Mamoudou	Magistrat ; Président des commissions municipales des élections de <i>Malbaza</i> (Référéndum), de <i>Allala</i> (locales, législatives et présidentielles)
24	Ibrahim Moussa	ANDDH ; Superviseur des observateurs nationaux (tous les scrutins)
25	Issia Balla	Juge du contentieux électoral
26	Issoufou Yacouba	Magistrat ; Président/Commission municipale des élections de <i>Tillabéry</i>
27	Issoufou Harouna	Magistrat ; Président des Commissions municipales des élections de <i>Bangui</i> (Référéndum) ; <i>Mokko</i> (législatives et locales) ; <i>Malbaza</i> (Présidentielles 2 ^{ème} tour)
28	Laouali Yacouba .M.Bachir	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections
29	Lawan Gogé	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Tchadaoua</i> (tous les scrutins)
30	Logozo Comlan	Expert financier UGP/PAPEN
31	Mai Moussa Bachir	Magistrat ; Président des commissions municipales des élections de <i>Tahoua 1</i> (Présidentielles), <i>d'Abalak</i> (locales)
32	Mamane Abdouramane	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Barmou</i> (tous les scrutins)
33	Mamane Ali Ali	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections d' <i>Aguié</i> (Référéndum, locales)
34	Mamane Bako	ANDDH ; Observateur national
35	Mamane Seydou	Directeur Général Affaires politiques/juridiques/Rapporteur CENI

36	Mamoudou .N. Boubacar	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Gabi</i>
37	Mansour Ndiaye	Conseiller économique/PNUD
38	Mme Bazeye Fati	Présidente du Conseil constitutionnel de transition
39	Mme Bolho Rabaha	PNUD
40	Mme Dambadjo Fatchima	1 ^{er} Rapporteur/commission municipale des élections de <i>Tillabéry</i>
41	Mme Mahamane Zara	Greffière ; Président/commission municipale des élections de <i>Afala</i> (locales) ; de <i>Azerori</i> (législatives et présidentielles)
42	Mohamed Moussa	Observateur national
43	Moussa Abdou	Président du Comité chargé du fichier électoral
44	Nanga Corneille	Consultant international/ancien Représentant de l'IFES
45	Oumarou Hamissou	Magistrat ; Président des commissions municipales des élections de <i>Tamaské</i> (Référéndum, locales), de <i>Garhanga</i> (Présidentielles)
46	Oumarou Mainassara	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Gangara</i> (tous les scrutins)
47	Ousmane Souleymane	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Tahoua 2</i> (Référéndum), juge chargé du contentieux électoral des élections locales
48	Randin Nicolas	Directeur Résident/Coopération suisse
49	Salao .T. Mahamadou	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Danet</i> (locales/référéndum) ; <i>Dabaga</i> (législatives/et présidentielles)
50	Salissou Ali	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Bambèye</i> (tous les scrutins)
51	Salissou Chaibou	Magistrat ; Président de la commission municipale des élections de <i>Maradi 1</i> (Référéndum) de la commission régionale des élections de <i>Marad</i> (Présidentielles 2 ^{ème} tour) ; juge électoral (locales)
52	Salissou Mamane	Magistrat ; Président/commission municipale des élections d' <i>Abalak</i> (Présidentielles)
53	Salissou Moussa	Point focal élections/PNUD
54	Samna Chaibou	Magistrat ; Président/commission départementale des élections de <i>Tchiro</i> et de la commission municipale d' <i>Agadez</i> aux élections législatives partielles
55	Sborgi Enrico	Chargé de programme à la Délégation de l'Union Européenne
56	Souley Abdou	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Tibiri</i> (tous les scrutins)
57	Soumana Seydou	Membre de la sous commission logistique
58	Tahirou Soumana	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Dan Issa</i> (tous les scrutins)
59	Yahaya Garba	Rapporteur sous commission communication
60	Waziri Moussa	Magistrat ; Président/commission municipale des élections de <i>Maradi 2</i> (tous les scrutins), Président/commission régionale (élections partielles)
	Womitso Victor	Représentant Résident Adjoint du PNUD
61	Zakaria .M. Sani	Magistrat ; Président des commissions municipales des élections de <i>Ibohamane</i> (Référéndum, locales, législatives), de <i>Tamaské</i> (Présidentielles 2 ^{ème} tour)

ANNEXE N°2 :

TERMES DE REFERENCE CONSULTANT NATIONAL ELABORATION RAPPORTS DETAPE ET RAPPORT GENERAL FINAL DES ELECTIONS

DUREE	:	2 mois
LIEU DE LA MISSION	:	Niamey (Niger)
TYPE ET NIVEAU DE CONTRAT	:	Contrat individuel de type engagement temporaire
DEMARRAGE	:	Immédiatement

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE LA MISSION

Le PNUD Niger a mis en place dans le cadre de l'assistance électorale au Gouvernement, un projet d'Appui au Processus Electoral au Niger (PAPEN) 2010 - 2011 financé par les partenaires en panier commun et géré par le PNUD selon la modalité « direct implémentation modality (DIM) ». Ce projet a pour objectif d'aider à organiser des élections efficaces, crédibles dans la transparence et la sécurité.

Le Niger a organisé huit scrutins en l'espace de dix mois, à savoir : i) référendum Constitutionnel le 31 octobre 2010, ii) des élections locales (régionales et municipales) tenues le 08 janvier 2011, iii) des élections législatives et présidentielles 1er tour organisées le 31 Janvier 2011 iv) le 2ème tour de l'élection présidentielle tenue le 12 mars 2011, v) la reprise des élections législatives partielles dans la région de d'Agadez et iv) la reprise des élections locales partielles dans les régions de Diffa ; Maradi, Tillabéry et Zinder.

Les activités opérationnelles d'appui à l'organisation des élections sont quasiment terminées avec la fin du mandat de la CENI actuelle d'ici le 31 Août 2011.

Des rapports provisoires d'étapes (référendum, élections locales, élections législatives couplées aux présidentielles 1er tour, élections présidentielles 2ème tour) ont été élaborés mais devront être développés et enrichis en tenant compte des termes de référence contenus dans le document de projet. Aussi, un rapport d'évaluation générale du processus électoral conduit du 13 au 15 juin 2011, est disponible. Aussi, un rapport général final qui englobera l'ensemble des aspects du processus électoral et de la mise en œuvre du PAPEN sera élaboré.

II. Objectifs de la prestation

Le consultant sera sous la supervision du Représentant Résident Adjoint (Programme) auquel il se rapportera pour toutes les questions relatives à sa mission. Il sera appuyé par un Consultant international et travaillera en collaboration avec l'équipe du PNUD impliquée dans le processus électoral, en vue de produire des rapports d'étape se rapportant à chacun des scrutins en tenant compte des termes de référence contenus dans le document de projet PAPEN et le rapport général final qui englobera l'ensemble des aspects du processus électoral et de sa mise en œuvre.

III. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques de la mission sont les suivants :

☐ Produire des rapports d'étape pour chacun des scrutins suivants :

✓ Référendums constitutionnel ;

✓ Elections locales (régionales, municipales, conseillers de ville, conseillers d'arrondissement) ;

✓ Elections législatives couplées aux présidentielles 1er tour ;

✓ Elections présidentielles 2ème tour.

☐ Produire un rapport général final qui englobera l'ensemble des rapports du processus électoral y compris la dimension genre et de la mise en œuvre du PAPEN.

IV. Résultats attendus

Au terme de sa mission, il est attendu du consultant, les résultats suivants :

☐ Des rapports d'étapes relatifs au référendum constitutionnel, élections locales (régionales, municipales, conseillers de ville, conseillers d'arrondissement), élections législatives couplées aux présidentielles 1er tour, élections présidentielle 2ème tour, étoffés et de qualité sont élaborés conformément au canevas requis et sont disponibles ;

☐ Un rapport général final des élections qui englobera l'ensemble des aspects du processus électoral et de la mise en œuvre du PAPEN élaboré sur la base des rapports mensuels, rapports d'étape enrichis, rapports des experts, rapports de l'ONC, rapports des OSC impliquées dans la mise en œuvre du PAPEN et/ou du projet prévention des Conflits électoraux notamment le rapport de capitalisation, rapports d'évaluation générale du processus électoral, rapport de la CENI et de tous autres rapports/documentations ou informations pertinentes relatives au processus électoral, disponible.

V. Déroulement de la mission

a. Briefing au début de la mission

Un briefing sera organisé au démarrage de la mission au niveau du PNUD.

La mission rencontrera la CENI et /ou Le Secrétariat Générale Permanent CENI, les Partenaires gouvernementaux et les contributeurs ou non au PAPEN, notamment l'Union Européenne.

b. Production des rapports

Le consultant produira les rapports selon l'ordre des scrutins organisés qu'il soumettra au PNUD au fur et à mesure de leur achèvement. Le rapport général final sera produit après les rapports d'étape.

Le consultant national fera appel, outre aux rapports déjà cités dans les TdR, aux informations recueillies auprès du Secrétariat Permanent de la CENI, des différents membres de la CENI qui seront encore joignables ainsi que toutes Institutions ou personnes impliquées dans la mise en œuvre du processus.

VI. Qualifications du consultant national

Le consultant doit remplir les conditions ci –après :

- Etre titulaire d'un Master (minimum BAC+ 5) en sciences politiques, relations internationales, droit, sciences sociales, administration publique, gestion publique ou domaines équivalent.

- Avoir une bonne connaissance des systèmes électoraux, de la législation et de la gestion des processus électoraux ;
- Avoir une expérience dans la production des rapports sur les appuis des partenaires notamment dans le domaine l'assistance électorale ;
- La connaissance des règles et procédures du PNUD et/ou de Commission Européenne et autres partenaires de développement sera considérée comme un atout ;
- La connaissance du contexte électoral nigérien constituera également un atout ;
- Une maîtrise parfaite de la langue française écrite et parlée.

VII Compétences du consultant international

- **Professionalisme** : très bonnes connaissances des systèmes et procédures électoraux, expertise éprouvée en matière d'analyse des résultats d'un projet élections ;
- **Communication** : être capable d'écrire de façon claire et concise ;
- **Travail en équipe** : Avoir un esprit et des capacités de travail en équipe ;
- **Le consultant doit être animé d'un esprit de neutralité et d'intégrité.**

VIII. Processus d'approbation requis pour certifier l'atteinte des résultats et les Paiements.

Le paiement du consultant sera effectué à la fin de chaque mois après certification faite sur la base de la satisfaction des services fournis par le consultant, notamment les rapports dus et l'avancement des produits attendus.

IX. Description des critères de sélection et la note affectée à chaque critère

La sélection sera faite sur la base des critères suivants notés sur 100 comme suit :

Noms des candidats	Diplômes	Expérience professionnelle Spécifique dans le domaine des Systèmes électoraux, de la législation et de la gestion des processus électoraux (minimum 5ans)	Avoir une expérience Dans la production des rapports sur les appuis Des partenaires Notamment dans le Domaine De l'assistance électorale (Nombre de Rapports élaborés Dans le domaine)	Connaissance des procédures PNUD et autres PTF	La Connaissance du contexte électoral nigérien	Une maîtrise parfaite du français écrit et parlé
	25 points	30 points	30 points	5 points	5 points	5 points

X. Méthode d'évaluation des offres

Seules les candidatures ayant obtenu une note au moins égale à 70 points sur le total des 100 points seront retenues pour une analyse financière.

La méthode d'évaluation qui sera utilisée est celle du meilleur rapport qualité/prix (score combiné). Il sera tenu compte des qualifications du consultant et sa proposition financière avec un score d'au moins 30^o/° pour l'offre financière.

XI Soumission

Le consultant international devra soumettre un dossier comprenant deux propositions (technique et financière) :

A) la proposition technique doit contenir :

- une copie du dernier diplôme ;
- Une lettre de motivation ;
- Un CV personnel, y compris l'expérience acquise dans le domaine recherché des élections, les projets gérés, les rapports produits etc. ...
- Un formulaire P11 des Nations Unies rempli ; et au moins 3 personnes de référence avec leurs adresses mail.
- Une brève description de la méthodologie de travail indiquant les différences étapes d'atteinte des résultats et le chronogramme.

B) La proposition financière ;

- Une proposition financière sur la base d'un montant forfaitaire pour le travail à faire.
- Pour permettre une meilleure appréciation du montant forfaitaire proposé, le consultant doit éclater si besoin est le montant de sa proposition.

Date limite et lieu de remise des candidatures

Les candidatures doivent parvenir à l'adresse mail : <http://jobs.un.undp.org> au plus tard le 25 Août 2011 à 18 heures...

Les candidatures féminines sont encouragées.