



Gestion électorale

un aperçu du guide d'International IDEA

Les publications de International IDEA sont indépendantes de tout intérêt national ou politique spécifique. Les points de vue exprimés dans cette publication ne représentent pas nécessairement les vues de International IDEA, de son conseil d'administration ou des membres du conseil. Les cartes présentées dans cette publication ne signifient pas que l'Institut porte un jugement sur le statut légal d'un territoire donné ou bien en approuve lesdites frontières ; de même, l'emplacement ou la taille des pays ou territoires ne reflète pas les visions politiques de l'Institut. Les cartes ont été créées pour cette publication afin de mieux en éclairer.

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006, pour l'édition en anglais
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2008, pour la présente édition

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction d'une partie ou de la totalité de la publication doivent être adressées à :

International IDEA
SE -103 34 Stockholm
Suède

Conception de la couverture et des cartes : Trydells Form, Suède
Mise en page : Bulls Graphics
Photo de couverture (droite) : Claus Fisher©SCANPIX I
Photo de couverture (gauche) : Yuri Cortez©SCANPIX I
Photo de quatrième de couverture : EPA/SCANPIX I
Imprimé par : Bulls Graphics, Suède

ISBN : 978-91-85724-55-0

Table des matières

Qui organise les élections ?	4
Le cadre légal – le contexte du rôle et des pouvoirs du OGE	9
Les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités d'un OGE	11
La composition du OGE et le rôle de ses membres	12
Le planning et la mise en oeuvre des activités des OGE	16
Le développement de la gestion électorale professionnelle	19
Le financement des OGE	22
Les relations avec les parties prenantes	24
Evaluation des performances des OGE	25
La pérennité des OGE	27
Les réseaux du OGE	29
La réforme des processus électoraux	30
Glossaire	31

Une élection ou un sondage démocratique direct – comme un référendum – comptent parmi les activités les plus importantes qu'un pays puisse organiser.

Les tâches essentielles comme les autres tâches électorales peuvent soit être organisées par une seule institution, soit être confiées à plusieurs.

L'enquête des OGE menée par International IDEA en 2006 dans 214 pays et territoires dans le monde entier a révélé que 55 % suivaient le modèle indépendant, 26 % le modèle gouvernemental et 15 % le modèle mixte (les derniers 4 % correspondant à des pays qui n'organisent pas d'élections au niveau national).

Qui organise les élections ?

Depuis le milieu des années 1980, l'intérêt pour la conduite des élections démocratiques, et leur observation, est allé croissant. Dans le monde entier, un engagement sans précédent en faveur des réformes électorales a émergé. L'intérêt public s'est porté plus souvent sur la réforme des systèmes électoraux en vue de renforcer la représentativité. Cependant, les réformes des rouages organisationnels et administratifs des événements électoraux sont tout aussi importantes. Celles-ci tendent à la mise en place d'organisations autonomes de gestion électorale (OGE) détenant un pouvoir et des responsabilités étendus. Elles visent également à améliorer l'organisation des élections dans le sens de services électoraux de meilleure qualité fournis plus efficacement, tout en renforçant la liberté, l'équité et la crédibilité des événements électoraux, surtout dans les démocraties en développement.

Les élections étant des processus complexes et spécialisés, elles sont plus efficacement gérées par un ou plusieurs organismes dotés de responsabilités spécifiques en matière de gestion électorale. Le terme « organisme de gestion électorale » ou OGE, a été choisi pour désigner un ou plusieurs organismes créés aux seules fins de gérer, en partie ou en totalité, les éléments fondamentaux du processus électoral, à savoir:

- a. déterminer qui est habilité à voter ;
- b. recevoir et valider les désignations des candidats ;
- c. organiser les élections ;
- d. compter les bulletins de vote ;
- e. présenter les résultats.

Outre ces éléments indispensables, un OGE peut prendre en charge d'autres tâches qui aident au pilotage des élections et des instruments de la démocratie directe. Un OGE peut être soit une institution isolée, soit une unité de gestion au sein d'une institution plus importante ayant d'autres activités non électorales. Les tâches essentielles et les autres tâches électorales peuvent être conduites par une seule institution, ou bien confiées à plusieurs. Les responsabilités électorales peuvent également être réparties entre divers organismes aux niveaux national et régional.

Trois modèles de gestion électorale

Il existe trois grands modèles ou types de gestion électorale:

- modèle indépendant ;
- modèle gouvernemental ;
- modèle mixte.

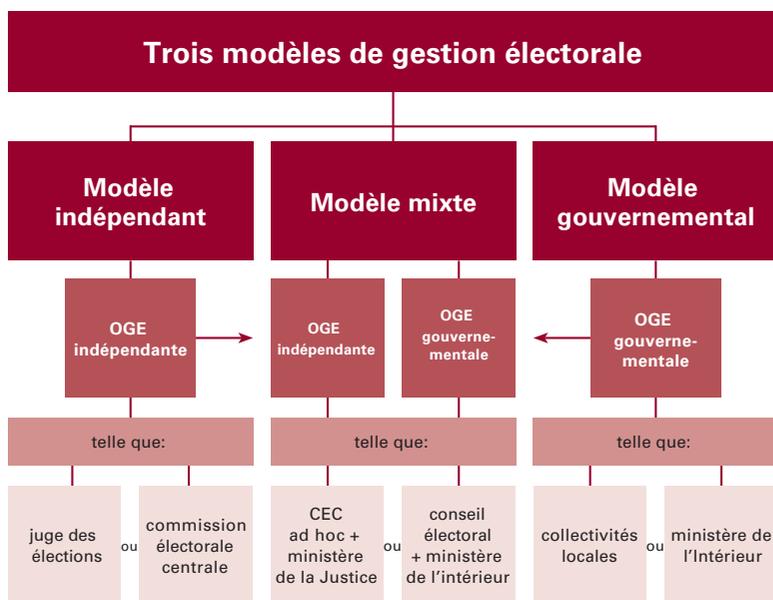
Le Modèle indépendant de gestion électorale existe dans les pays où les élections sont organisées et gérées par un OGE indépendant et autonome par rapport à l'exécutif du gouvernement, disposant de son propre budget, dont il assure la gestion. Un Modèle indépendant d'OGE n'a pas à rendre compte devant un ministère ou un service du gouvernement. Il peut cependant avoir à rendre compte devant le corps législatif, la justice ou le chef de l'Etat.

Le *Modèle gouvernemental de gestion électorale* existe dans les pays où l'exécutif organise et gère les élections par l'entremise d'un ministère, comme le ministère de l'Intérieur, et/ou par les collectivités locales. Ces OGE opèrent sous l'égide de l'exécutif au niveau national et rapportent à un ministre du gouvernement.

Le *Modèle mixte de gestion électorale* a une structure duale. Une composante de l'OGE est indépendante de l'exécutif (comme pour le modèle indépendant) et elle prend en charge la dimension politique, de pilotage ou de supervision, et l'autre composante, située dans un service de l'Etat ou d'une collectivité locale (comme pour le modèle gouvernemental), s'occupe de la mise en oeuvre. Le rapport entre ces composantes du modèle d'OGE mixte n'est pas toujours bien défini par la législation, ni correctement interprété par les parties prenantes.

Chaque modèle d'OGE a quelques attributs de base, mais aussi plusieurs variantes. La façon dont les OGE fonctionnent ne dépend pas simplement du modèle utilisé, mais aussi des autres cadres électoraux et des facteurs sociaux, culturels et politiques.

Quel que soit le modèle utilisé, tous les OGE doivent suivre certains principes de base comme l'indépendance de la prise de décision et des actions, l'impartialité, l'intégrité, la transparence, l'efficacité et l'efficacé, ainsi que le sens du service.



CÉC= commission électorale centrale

Il serait simpliste de penser que les trois modèles de gestion électorale induisent des comportements distincts. Dans ces trois grands modèles, il existe plusieurs types d'OGE. Les OGE peuvent être permanents ou temporaires et peuvent être centralisés ou décentralisés à divers degrés. Chaque structure a ses avantages et ses inconvénients qui doivent être évalués soigneusement selon les conditions en vigueur dans chaque pays.

OGE permanentes et temporaires

Le processus électoral comporte plusieurs étapes. A la fin d'un processus électoral, il est souhaitable d'entamer le travail sur le suivant. L'ensemble du processus constitue le cycle électoral, selon lequel le développement des lois et règlements est suivi de l'inscription des électeurs, de la nomination du parti et/ou du candidat, des campagnes électorales, qui

Tableau 1. Caractéristiques des trois modèles courants de gestion électorale et leurs composantes OGE

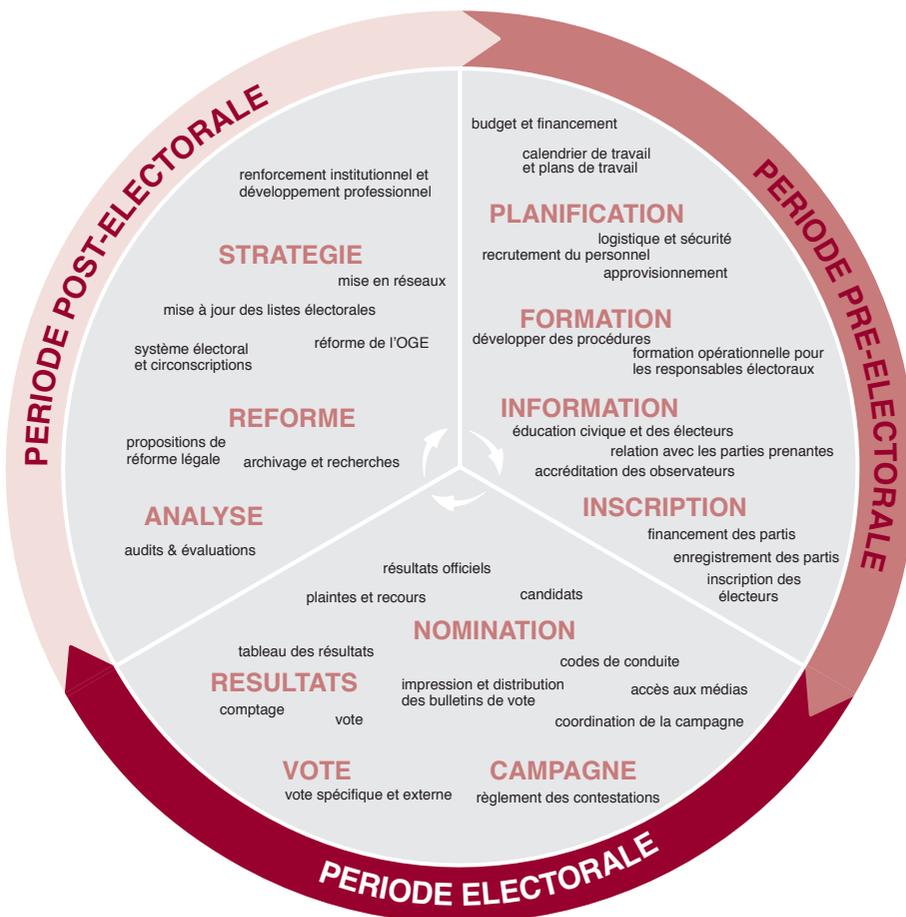
Aspect du modèle et des composantes OGE	Modèle indépendant	Modèle gouvernemental	Modèle mixte	
	OGE indépendant	OGE gouvernemental	Composante indépendante OGE	Composante gouvernementale OGE
Dispositions institutionnelles	Est institutionnellement indépendant de l'exécutif du gouvernement	Est placé dans ou sous la direction d'un département d'Etat et/ou d'une municipalité	Est indépendant institutionnellement de la branche exécutive du gouvernement	Est situé dans ou sous la direction d'un département d'Etat et/ou d'une municipalité
Mise en oeuvre	Exerce la pleine responsabilité de la mise en oeuvre	La mise en oeuvre dépend de la branche exécutive de la direction du gouvernement	Est libre d'assurer le suivi ou la supervision et dans quelques cas d'établir la politique de mise en oeuvre	La mise en oeuvre dépend de la branche exécutive de la direction du gouvernement et le suivi, ou la supervision et, dans certains cas, la définition des politiques, par une composante indépendante
Tutelle formelle	Ne rend pas compte à la branche exécutive du Gouvernement, mais, à de rares exceptions près, est officiellement responsable envers le corps législatif, le pouvoir judiciaire ou le chef de l'Etat	Pleinement comptable devant la branche exécutive du gouvernement	Ne rend pas compte à la branche exécutive du gouvernement mais est officiellement responsable devant le corps législatif, le pouvoir judiciaire ou le chef de l'Etat	Pleinement comptable devant la branche exécutive gouvernement
Pouvoirs	A le pouvoir de développer le cadre électoral réglementaire indépendamment, dans le cadre de la loi*	Ses pouvoirs sont limités à la mise en oeuvre	A souvent le pouvoir de développer le cadre réglementaire électoral indépendamment, dans le cadre de la loi*. Assure le suivi ou supervise ceux qui mettent en place les élections	Ses pouvoirs sont limités à la mise en oeuvre
Composition	Est composé de membres qui ne font pas partie de l'exécutif tant qu'ils font partie du OGE	Est dirigé par un ministre ou un fonctionnaire. A de rares exceptions près, n'a pas de membres mais seulement un secrétariat	Est composé de membres qui ne font pas partie de la branche exécutive tant qu'ils sont au OGE	Est dirigé par un ministre ou un fonctionnaire. N'a pas de membres mais seulement un secrétariat
Mandat	Offre la sécurité de l'emploi, mais pas nécessairement une durée de mandat garantie	La durée du mandat n'est pas garantie	Offre la sécurité de l'emploi, mais pas nécessairement une durée de mandat garantie	La durée du mandat n'est pas garantie
Budget	Dispose de son propre budget qu'il gère indépendamment du contrôle au jour le jour par le gouvernement	Le budget est une composante d'un budget ministériel ou de celui d'un gouvernement local	Dispose d'un budget alloué séparément	Le budget est une composante d'un budget ministériel du gouvernement ou d'un gouvernement local

* Il existe quelques pays qui utilisent le modèle indépendant ou le modèle mixte de gestion électorale sans pour autant avoir un OGE indépendant doté de pouvoirs de réglementation.

sont à leur tour suivis par les votes, le décompte des votes, la présentation des résultats, leur déclaration, le traitement des contestations, la prise de fonction des élus et l'étude des leçons à retenir – puis on repart au début du cycle pour les élections suivantes. Pour déterminer si un OGE permanent ou temporaire est adéquat, il faut prendre en compte les charges de travail tout au long du cycle électoral. Lorsqu'un OGE temporaire semble approprié, il est alors important de réfléchir à la manière dont la mémoire institutionnelle liée aux élections sera conservée. Dans certains cas, un modèle gouvernemental d'OGE doit être temporaire, quand les fonctionnaires qui s'occupent des élections sont en charge d'autres tâches dans le cadre de leur emploi à plein temps. Certains modèles d'OGE indépendants sont constitués d'OGE centraux permanents coexistant avec des OGE subordonnés et temporaires, au niveau régional ou local.

OGE centralisés ou décentralisés

Le système de gouvernement d'un pays détermine pour beaucoup le niveau de concentration ou de délégation des pouvoirs de ses OGE. Le cadre légal peut faire la distinction entre les fonctions attribuées à un OGE central ou national et celles dévolues à des OGE de niveau régional ou de moindre importance. Les pays qui font appel au modèle gouvernemental ou au modèle mixte de gestion électorale peuvent



s'appuyer sur les autorités locales pour conduire tout ou partie des activités électorales. Cependant, cela peut rendre plus difficile la cohérence électorale, la qualité des services et, en fin de compte, la liberté et l'équité des élections.

Dans les pays fédéraux, des OGE séparés peuvent exister au niveau national et dans chaque Etat ou province ; ils opèrent alors souvent dans des cadres législatifs différents et il arrive même qu'ils mettent en place des systèmes électoraux différents. Les relations existant entre ces OGE et les pouvoirs et responsabilités de chaque OGE, à l'occasion des élections nationales, régionales et locales et pour les instruments de démocratie directe, varient de pays à pays.

OGE transitoires

Les OGE montés temporairement pour faciliter des élections de transition peuvent inclure des experts internationaux et être mis en place sous l'égide de la communauté internationale. Cela peut faciliter la gestion des conflits, contribuer à la confiance des parties prenantes, permettre un niveau d'expertise et d'expérience plus élevé. Il arrive aussi que les OGE transitoires soient composés des seuls nationaux, impliquant souvent la participation de représentants des partis politiques pour pouvoir atteindre un consensus.

Quelques recommandations pour les OGE

Chaque OGE, quel que soit le modèle de gestion électorale, doit être assuré de pouvoir garantir la légitimité et la crédibilité des processus dont il est responsable en appliquant les principes suivants, qui constituent la base de l'administration électorale :

- a. *Indépendance.* On attend d'un OGE qu'il soit « farouchement indépendant » dans ses prises de décision, qu'il résiste à toute tentative gouvernementale, politique, partisane ou contraire à l'éthique de s'ingérer dans ses décisions ou de les influencer de façon inappropriée. La culture de l'indépendance, un leadership affirmé et la détermination des membres de l'OGE à prendre des décisions indépendantes ont bien plus de poids que n'importe quelle indépendance structurelle et formelle.
- b. *Impartialité.* Un OGE doit traiter tous les participants aux élections de manière impartiale, équilibrée, et égale, selon la loi, sans donner ou paraître donner quelque avantage que ce soit à un parti politique ou à un groupe d'intérêts.
- c. *Intégrité.* La détermination de tous les membres de l'OGE et de son personnel quant à l'intégrité de leur conduite sous-tend l'intégrité organisationnelle de l'OGE. L'intégrité exige que l'OGE agisse à 100 % selon l'éthique et fasse respecter les exigences requises par la constitution et la loi. Des codes de conduite stricts et des politiques contraignantes en matière de conflits d'intérêts sont à même de susciter la confiance du public quant à l'intégrité d'un OGE.
- d. *Transparence.* La transparence en matière de gestion opérationnelle

et financière prépare le terrain de l'examen public des décisions et des actions de l'OGE. Que ce soit requis par la loi ou non, il s'agit là toujours d'une bonne pratique de base, qui renforce la crédibilité des processus électoraux.

- e. *Efficiency et efficacité.* En sa qualité de gardien des fonds publics, l'OGE a l'obligation d'utiliser ceux-ci de manière responsable et de gérer ses ressources financières, humaines et matérielles de façon à en être comptable, et d'une manière efficiente et avec une rationalisation des coûts.
- f. *Sens du service.* Les OGE sont au service de leurs parties prenantes. La mise en place de standards (en matière de temps, quantité, qualité) pour les services rendus, portés à la connaissance du public, permet de motiver en interne les membres et le personnel de l'OGE pour qu'ils assurent un service de grande qualité et fournissent des outils de mesure externes permettant aux parties prenantes d'évaluer les performances de l'OGE.
- g. *Professionalisme.* La mise en oeuvre méticuleuse et précise des procédures électorales est fondamentale pour obtenir des élections crédibles. Les OGE doivent s'assurer que tous les responsables électoraux, qu'il s'agisse de personnel permanent ou temporaire, sont formés correctement à leurs tâches et possèdent les compétences nécessaires pour maintenir concrètement un haut niveau de professionnalisme dans leur travail. Une formation professionnelle contribue à donner au public l'impression que l'ensemble du processus est *entre de bonnes mains*.

Le cadre légal – le contexte du rôle et des pouvoirs de l'OGE

Le sentiment de sécurité suscité par la stipulation détaillée des processus électoraux dans le cadre légal, et conforté par l'autorité de la Constitution, aura pour effet une confiance accrue dans la cohérence, l'équité et l'impartialité de l'administration électorale, tout en octroyant des opportunités de recours légal. Le degré de détails spécifiés aux différents niveaux du cadre légal varie selon les pays. Il peut dépendre de facteurs tels que la nature des systèmes législatifs, mais aussi du niveau de confiance quant à la capacité des OGE à prendre des décisions et à mener de politiques justes et cohérentes. Pour qu'il y ait confiance dans les processus électoraux, il est important que toutes les composantes du cadre électoral légal soient disponibles pour le public et que les changements éventuels fassent l'objet d'une discussion et d'une mise en commun avec les acteurs clés.

Le cadre électoral légal dans lequel fonctionne l'OGE peut être défini par plusieurs types d'outils différents, dont :

- a. les traités internationaux ;
- b. la Constitution ;
- c. la loi nationale statutaire et ses déclinaisons sous-nationales ;
- d. la réglementation de l'OGE et d'autres organismes ;

Les processus électoraux sont des activités complexes, normalisées. Ils requièrent une définition légale claire, simple et relativement complète, afin de renforcer la cohérence, l'équité, et une compréhension commune des cadres électoraux par toutes les parties prenantes.

Les traités et les accords internationaux fournissent un cadre de principes et de normes selon lequel les dispositions électorales légales d'un pays peuvent être définies et évaluées.

Une bonne habitude consiste à mettre à la disposition des parties prenantes toutes les composantes du cadre électoral légal pour qu'elles puissent les consulter et en discuter.

La définition dans la Constitution des questions électorales clés peut éviter des manipulations électorales par les majorités parlementaires.

La loi électorale doit être harmonisée, soit par une seule loi couvrant toutes les activités électorales, soit par un ensemble de lois soigneusement harmonisées entre elles.

- e. les lois coutumières et les conventions ;
- f. les politiques administratives de l'OGÉ et des autres groupes ; et
- g. les codes de conduite.

On trouvera une exposition détaillée des questions liées à la conception ou à la révision du cadre légal pour les élections dans la publication d'International IDEA *International Electoral Standards: IDEA's Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections* (« Les recommandations d'IDEA pour l'étude du cadre légal des élections »).

La Constitution

Il existe une tendance consistant à définir les questions électorales clés dans la constitution, car cela peut représenter un moyen pratique de préserver les normes électorales d'une manipulation par le parti au pouvoir. Ces normes comprennent la plupart du temps :

- a. l'indépendance, la composition, la durée du mandat, les pouvoirs et les fonctions de l'OGÉ ;
- b. les systèmes électoraux ;
- c. les droits au suffrage et/ou les qualifications ;
- d. les droits des partis politiques et/ou des candidats ;
- e. les intervalles ou intervalles maximum entre la tenue des élections ; et
- f. les mécanismes de gestion des conflits électoraux.

Lois électorales : lois et ordonnances

Le droit électoral écrit peut se présenter comme une simple loi ou plusieurs qu'il faut harmoniser. Une simple loi couvrant toutes les activités électorales risque d'être difficile à appliquer, mais peut faciliter les références et les révisions. Des lois séparées portant sur des questions électorales spécifiques fournissent un moyen simple et aisé de se référer à des activités électorales particulières, mais il peut être long ou difficile de s'assurer qu'elles ne sont pas contradictoires entre elles.

Une bonne pratique en matière de législation consiste à définir le statut de l'OGÉ national et de tout OGÉ auxiliaire, y compris leurs responsabilités, leurs pouvoirs et fonctions. Une autre bonne pratique en matière de législation est de fournir un cadre clair et suffisamment détaillé garantissant l'efficacité et l'intégrité dans tout ce qui touche à l'administration électorale.

On doit trouver un bon équilibre entre, d'une part, la garantie et la cohérence offertes par le cadre légal et, d'autre part, la possibilité d'introduire une certaine flexibilité de l'OGÉ pour faire face efficacement à des changements dans les circonstances électorales. Le nombre de détails électoraux stipulés dans des instruments de haut niveau – Constitution et droit écrit – est souvent proportionnel au niveau de confiance dans les participants politiques et dans les performances de l'OGÉ.

Règlementation électorale

Dans quelques rares cas, l'OGÉ d'un pays peut mettre en place des dispositions légales ou réglementaires non révisables. Les OGÉ ou l'exécutif gouvernemental sont le plus souvent à même d'établir une réglementation capable de combler les vides juridiques, et susceptible

d'être vérifiée juridiquement ou de toute autre manière. Les OGE peuvent aussi préparer leurs propres politiques administratives. Il est important que l'OGE consulte ses parties prenantes lors de la formulation ou de la modification de la réglementation et des politiques, afin de sensibiliser celles-ci à la question et de susciter leur adhésion.

Les pouvoirs, les fonctions et les responsabilités d'un OGE

Il existe une grande variété de modèles concernant les pouvoirs et les fonctions des OGE, influencés par des facteurs tels que la structure de l'Etat, la démographie, le système électoral, les négociations en vue des transitions démocratiques entre forces politiques et l'existence d'autres fournisseurs de services électoraux. Plusieurs OGE ont le pouvoir d'établir des règles, réglementations et décisions contraignantes, en phase avec la constitution et les lois électorales. Certains OGE sont dotés de pouvoirs législatifs et judiciaires et leurs décisions ne sont donc pas soumises à la vérification par d'autres services du gouvernement. D'autres ont des pouvoirs d'adjudication en plus des pouvoirs exécutoires. La majorité des OGE ont des pouvoirs qui sont avant tout de nature exécutoire, se rapportant à la mise en oeuvre d'activités électorales, et pouvant être révisés par un tribunal.

Etendue des pouvoirs et des fonctions

Dans plusieurs pays, les OGE sont responsables d'un grand nombre d'activités au cours du cycle électoral. Cela représente l'avantage de renforcer l'intégrité électorale en garantissant que les OGE exercent un contrôle en phase avec leurs responsabilités sur l'ensemble du processus.

Outre les pouvoirs et les fonctions liés aux éléments essentiels (ou importants) d'un OGE (voir page 4), des pouvoirs et fonctions qui ne sont pas essentiels peuvent être pris en charge par un OGE, comme l'inscription des électeurs, la délimitation des circonscriptions électorales, la réglementation des partis politiques, l'annonce et la certification des résultats électoraux, l'adjudication des conflits électoraux, l'instruction civique, les informations destinées aux électeurs, le planning et la logistique du processus électoral, la formation du personnel de l'OGE, et l'organisation des instruments de la démocratie directe comme les référendums.

Répartitions fonctionnelles entre les institutions électorales

Il est fréquent que les fonctions non essentielles d'un OGE soient attribuées, dans le cadre électoral, à une autre institution spécialisée. Il peut s'agir de la délimitation des circonscriptions, de l'inscription des électeurs et du financement des partis politiques, de l'arbitrage des conflits électoraux et de l'annonce des résultats électoraux ainsi que de l'éducation et de la formation des électeurs. Si les fonctions électorales sont attribuées à plus d'une institution, le cadre légal et celui des politiques doivent alors être très clairs quant à leurs responsabilités fonctionnelles respectives.

Responsabilités des OGE envers la communauté

Dans certains pays, la législation électorale définit non seulement les

Mis à part les éléments essentiels, les pouvoirs et les fonctions d'un OGE peuvent couvrir une diversité plus ou moins grande de tâches, selon des facteurs comme la structure de l'Etat, le système électoral et le nombre et le type d'organisations qui s'occupent de services électoraux.

L'existence d'un code de conduite contraignant, obligatoirement signé par tous les membres et professionnels de l'OGE, renforce l'OGE dans sa défense de l'intégrité électorale, de l'éthique, de l'impartialité, et des standards en matière professionnelle et de services rendus.

Tant dans leur comportement que dans l'accès qu'elles offrent aux services électoraux, les OGE ont à l'égard des communautés qu'elles servent des responsabilités qui peuvent aller au-delà des fonctions définies dans le cadre électoral légal.

pouvoirs et les fonctions des OGE, mais également ses responsabilités, ou ses “obligations”. Celles-ci comprennent souvent des mesures de transparence auxquelles peuvent s’ajouter des éléments de préconisation plus normatifs sur le comportement des OGE. Les OGE ont envers les communautés des responsabilités qui vont bien au-delà des normes minimales fixées par la loi, comme le respect de l’équilibre femmes/hommes au sein de l’OGE et dans la vie politique, la gestion équitable des réalités ethniques, la promotion de l’égalité et de l’équité lors des joutes électorales, la garantie pour tous, et plus particulièrement pour les plus marginalisés dans la société, d’un accès équitable aux services électoraux, et enfin la reconnaissance des pratiques coutumières lorsqu’elles sont en harmonie avec les principes de la gestion électorale.

Les codes de conduite

Un code de conduite définissant les règles de comportement et de conduite des membres de l’OGE et de son personnel est essentiel pour tous les OGE. Les principes de base devant être inclus dans le code de conduite des OGE sont les suivants :

- a. s’engager à maintenir l’intégrité de tous les processus électoraux ;
- b. soutenir le principe d’impartialité politique ;
- c. éviter les conflits d’intérêts ;
- d. assurer aux électeurs et autres parties prenantes un service de qualité ; et
- e. adhérer à la réglementation et aux instructions de gestion.

Conditionner l’engagement des membres des OGE, qu’il s’agisse de l’équipe permanente ou des contractuels, à la signature du code de conduite des OGE est une bonne pratique. Il est également conseillé de demander à tous les fournisseurs et à tous les contractants des OGE d’accepter formellement le code.

Il n’existe pas de nombre optimal de membres d’un OGE, ni de principe général selon lequel il serait préférable d’avoir des effectifs à plein temps ou à temps partiel.

Les trois bases générales pour faire partie d’un OGE sont le multipartisme, l’expertise et le système mixte.

La composition et les rôles des membres d’un OGE

Les activités d’un OGE nécessitent généralement à la fois la définition d’une politique et la mise en oeuvre d’importantes opérations administratives et logistiques. Dans le modèle gouvernemental de gestion électorale, ces deux fonctions sont assurées par des fonctionnaires. Dans le modèle indépendant, l’OGE est guidé par un « conseil » composé de membres de l’OGE – une ou plusieurs personnes extérieures à l’exécutif gouvernemental et spécialement nommées pour cette fonction. A quelques rares exceptions près, les OGE relevant du modèle gouvernemental de gestion électorale n’ont pas des membres, mais seulement une équipe de secrétariat.

Composition d’un OGE

Les facteurs qui déterminent la taille et le programme de travail d’un OGE peuvent être la taille du pays, sa population, les questions d’ordre économique et géopolitique, les pouvoirs et les fonctions de l’OGE, la force de son secrétariat et le type de modèle de gestion électorale adopté. Il est utile pour l’OGE d’avoir des membres disposant du plus large

éventail possible des compétences nécessaires à son fonctionnement efficace.

Statut des membres d'un OGE

Le statut des membres d'un OGE doit être suffisamment fort pour susciter le respect de leurs homologues dans d'autres secteurs de la société. Dans certains pays, le cadre juridique propose une procédure à deux niveaux pour la nomination des membres de l'OGE : l'une pour la présidence, nommée par les plus hautes instances, et l'autre pour tous les autres membres. L'argument pour une présidence « première parmi les égaux » se justifie davantage lorsque l'OGE est tout récent et nécessite un accompagnement, et dans le cas où la nomination se fait pour un plein temps.

Composition d'un OGE: experts respectés ou gardiens les uns des autres

Le type d'OGE approprié à un pays spécifique dépendra de l'environnement politique et du stade de développement démocratique de celui-ci. Certains types se prêtent plus à des actions autonomes que d'autres. En général, les trois principes de base pour être membre d'un OGE sont le multipartisme, l'expertise et le principe mixte.

Les OGE fondés sur le multipartisme sont composés de membres nommés par les divers partis politiques. Les pays qui ont fait l'expérience de transitions difficiles d'un régime autoritaire vers une démocratie multipartite ont souvent choisi des OGE reposant sur le multipartisme. Plusieurs analystes électoraux pensent que le fait d'avoir des représentants des partis politiques dans l'OGE entraîne un consensus parmi les acteurs de la compétition électorale et contribue à une meilleure transparence. Cependant, un OGE établi sur la base de partis politiques peut mettre en danger ou gêner la prise de décision, surtout dans des situations mettant en jeu des intérêts critiques pour les partis politiques.

Les OGE fondés sur les experts ou non partisans sont constitués de membres ne s'alignant pas sur les partis politiques, nommés pour leurs compétences professionnelles; ils comptent souvent des personnalités éminentes de la vie publique, connues pour leur neutralité politique. Dans plusieurs cas, le code électoral exige que les membres d'un OGE basé sur l'expertise n'aient pas eu d'activité récente dans un parti politique et qu'ils ne soient pas membres d'un parti politique tandis qu'ils sont membres de l'OGE.

Les OGE mixtes ont à la fois des membres représentant un parti politique et des membres sans appartenance politique. Il peut en résulter des comités équilibrés, dotés en même temps d'une influence politique et d'une totale transparence, mais cela peut également signifier que l'OGE sera plus faible dans les prises de décision.

Tableau 2. Avantages et inconvénients des OGE de type multipartite, expert et mixte

	Avantages	Inconvénients
OGE multipartite	<ul style="list-style-type: none"> • Peut renforcer la participation électorale en mettant en opposition des forces politiques • Peut encourager la participation des électeurs • Accroît la transparence électorale • Garantit la participation du parti politique dans le développement des politiques de l’OGE • Garantit des liens avec les parties prenantes les plus importantes • Apporte une expérience politique dans la gestion des processus électoraux 	<ul style="list-style-type: none"> • Les actions des membres risquent d’être motivées par l’intérêt politique • L’expérience ou les qualifications professionnelles appropriées peuvent faire défaut • Peut être difficilement maniable, si tous les partis sont représentés • Risque de manquer de crédibilité si certains partis sont exclus ou si les partis politiques ne sont pas respectés • Le consensus dans la prise de décision peut se révéler difficile • L’unité de l’OGE peut pâtir des luttes ouvertes entre les partis
OGE expert	<ul style="list-style-type: none"> • Des membres impartiaux et neutres contribuent à la crédibilité de l’OGE • vraisemblablement à même de rejeter toute pression politique • Professionnalisme des membres • Met à la disposition de l’OGE toute une gamme d’expertises • Les membres qui sont des personnalités publiques éminentes contribuent à valoriser l’OGE • Peut développer un vaste réseau de professionnels dans lequel l’OGE pourra puiser 	<ul style="list-style-type: none"> • Risque de ne pas avoir conscience de certains facteurs politiques pertinents • Les acteurs politiques risquent de n’avoir qu’un accès limité aux activités des OGE • Risque de ne pas avoir de bons rapports avec les parties prenantes importantes du jeu électoral • Les membres peuvent être confrontés à des conflits de loyauté entre le travail de l’OGE et les positions de l’organisation dont ils sont issus • Les meilleurs « experts » peuvent ne pas vouloir accepter ces fonctions • Trouver des membres « non partisans » dans des environnements transitoires peut se révéler difficile
OGE mixte	<ul style="list-style-type: none"> • Peut parvenir à équilibrer les considérations politiques et techniques • Peut stimuler la participation, les membres experts pouvant contrebalancer toute tentative d’actions partisans • L’OGE est transparent pour les participants politiques et a une certaine crédibilité professionnelle • Des compétences d’experts et un point de vue politique sont conjointement mis à la disposition de l’OGE • Permet de développer des liens à la fois avec les parties prenantes importantes du processus électoral et avec les personnalités publiques reconnues ; • Dispose à la fois d’expérience politique et de capacités de réseautage professionnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Les composantes « experts » et « politiques » risquent d’avoir des ordres du jour différents • ses membres peuvent se livrer à des fuites d’information concurrentielles • l’OGE peut être difficile à manier si toutes les composantes politiques et d’expertise sont représentées • Peut manquer de crédibilité si certains partis sont exclus • Le consensus dans la prise de décision peut être difficile à obtenir • Les experts de haut niveau risquent de ne pas être disposés à travailler avec des composantes politiques

Membres à plein temps ou à temps partiel

La caractéristique plus ou moins appropriée d'une nomination à plein temps ou à temps partiel dépend des circonstances électorales et administratives. Avoir des membres à plein temps peut constituer une bonne option lorsque les activités électorales sont récurrentes.

Dans les pays où les dates des élections sont fixes et où les OGE ont des responsabilités limitées entre ces élections, on peut conseiller des temps partiels pour les membres. Ils peuvent aussi être employés à temps partiel entre les périodes électorales et à plein temps pendant les périodes électorales.

Nombre de membres dans un OGE

Le nombre de membres d'un OGE varie considérablement de par le monde et sera normalement spécifié par le cadre législatif. Un grand nombre de membres permet une représentation plus large, alors qu'un petit nombre peut faciliter les discussions et la prise de décision. Dans certains pays, le nombre de membres des OGE est augmenté en période électorale.

Durée du mandat des membres des OGE permanents

Dans bien des OGE permanents, les membres ont un mandat de durée déterminée. D'autres présentent des durées de mandats illimitées – c'est-à-dire que les membres peuvent rester en fonction jusqu'à l'âge de la retraite, sauf s'ils démissionnent ou s'ils sont remerciés. Une durée de mandat limitée entraîne un apport d'idées nouvelles par le biais de nouvelles nominations, mais l'expérience institutionnelle peut s'en trouver affaiblie. L'étalement des durées de mandats des membres permet de préserver l'expérience institutionnelle et d'assurer une succession harmonieuse des responsables.

Recrutement et désignation des membres des OGE

Les processus de recrutement et de sélection des membres des OGE peuvent être conduits, soit sous forme de nominations fermées, soit d'annonces publiques. Ils peuvent comporter une forme d'examen de mérite et d'intégrité, public ou privé, et porter sur un groupe de nominés ou seulement sur le nombre exact de nominés requis. Dans certains pays, des organisations judiciaires ou non gouvernementales sont impliquées dans le choix des candidats pour la nomination dans un OGE. Les processus de recrutement peuvent être plus ouverts pour des OGE d'experts que pour des OGE dont les membres sont nommés en totalité ou partiellement par des partis politiques.

Un processus de sélection qualitative des membres des OGE peut avoir lieu en recrutant des candidats par voie d'annonces et en classant tous les candidats selon les résultats d'un test « d'aptitude et de compétence », auquel on les soumet en toute transparence. La répartition des pouvoirs de sélection et de nomination, pour les OGE, entre l'exécutif et le législatif entraîne l'équilibre des pouvoirs lors des procédures de nomination et accroît la qualité de ces dernières.

Qualifications pour les nominations

En ce qui concerne les OGE multipartites, il est courant que les partis politiques utilisent leurs propres critères pour nommer leurs

Un nombre impair de membres dans les OGE signifie que les décisions de vote à simple majorité peuvent être prises sans avoir à recourir à des mesures telles que l'octroi d'une voix prépondérante au président.

Des durées de mandat bien délimitées pour les membres des OGE donnent davantage confiance dans les institutions et facilitent un renouvellement. L'étalement des termes des mandats réduit les risques de rupture et contribue à créer une mémoire institutionnelle de l'OGE.

Afin d'assurer l'indépendance d'action des OGE, il est important que le cadre légal précise clairement les cas dans lesquels les membres peuvent être remerciés avant la fin de leur mandat.

La procédure de nomination la plus courante pour les OGE est la nomination par un secteur du gouvernement et sa confirmation par un autre. Ce processus pourrait commencer par le secteur exécutif ou judiciaire et finir par le corps législatif ou vice-versa.

La confiance du public dans les OGE augmente lorsque la législation fixe pour l'admission dans les OGE des qualifications clairement définies et appropriées à la tâche complexe d'une gestion impartiale des processus électoraux, et lorsqu'elle stipule des mécanismes de sélection et de nomination transparents, basés sur les mérites des candidats.

La sécurité du mandat des membres des OGE est indispensable pour renforcer la confiance dans l'institution et l'indépendance d'action.

représentants, tandis que, pour les OGE d'experts, la législation électorale peut décider pour les membres de toute une série de qualifications personnelles. Il est d'usage que les membres d'un OGE satisfassent aux critères de compétence professionnelle, de bonne réputation et de neutralité politique. Les conditions formelles pour devenir membre d'un OGE portent en principe sur la nationalité, et souvent sur l'âge ainsi que sur le lieu de résidence.

Les qualifications professionnelles requises peuvent comprendre une formation en droit et de l'expérience dans ce domaine. Certains dispositifs législatifs listent des motifs de disqualification, comme, par exemple, le fait d'occuper une position qui se révélerait incompatible, avec la nomination dans un OGE, comme un poste au gouvernement ou une position dans un parti politique.

Sécurité du poste et conditions de service

Les garanties constitutionnelles ou légales des conditions d'emploi des membres des OGE et leur immunité vis-à-vis de tout harcèlement ou de toute tentative non justifiée pour leur faire quitter leur emploi permet aux membres des OGE d'exécuter leurs fonctions de manière impartiale, professionnelle, sans crainte ni obligation de faveur, et de résister aux pressions politiques. Dans plusieurs pays, la protection légale du mandat des membres des OGE est la même que celle des officiers de justice en situation de responsabilité.

Les processus de prise de décision des OGE

Les membres des OGE doivent adopter des mécanismes de prise de décision et de gestion – fixation d'ordres du jour garantissant la transparence des réunions et des prises de décision, règlements intérieurs visant à assurer la bonne administration des OGE – qui conviennent au type d'OGE et à la culture du pays en matière de gestion. Les membres des OGE peuvent utilement former des sous-comités pour traiter des différents aspects de l'administration électorale.

Les réunions des OGE peuvent être privées ou publiques. Les réunions publiques promeuvent une plus grande confiance dans les OGE et ses activités, alors que les réunions privées permettent de franches discussions sur des sujets délicats. Que les réunions des OGE soient publiques ou privées, elles doivent être suivies d'une déclaration publique ou d'une conférence de presse au sujet de leurs délibérations et des résultats.

Rapports entre les membres des OGE et le secrétariat

La bonne qualité de la relation de travail entre les membres d'un OGE et le secrétariat est essentielle au fonctionnement efficace de l'OGE. On y parvient en s'assurant qu'il existe une définition très claire des pouvoirs et des tâches des membres et du secrétariat, une autorité hiérarchique claire entre les membres et le secrétariat et des nominations basées sur la compétence qui génèrent un respect mutuel.

Le secrétariat des OGE est la composante de la mise en oeuvre des politiques dans tous les modèles d'OGE.

Les OGE auront un contrôle plus efficace sur leurs activités électorales s'ils sont habilités à engager et à renvoyer ainsi qu'à établir les conditions de service des secrétariats mettant en oeuvre les politiques des OGE.

Le planning et la mise en oeuvre des activités des OGE

Dans tous les modèles de gestion électorale, le secrétariat des OGE est la

composante qui met en oeuvre les politiques. Dans les OGE de modèle gouvernemental, le secrétariat est presque toujours assuré par l'OGE et il peut également participer à l'élaboration des politiques sous la direction de l'exécutif gouvernemental. Dans les OGE de modèle indépendant, le secrétariat est placé en dessous de la structure de décision politique que composent les membres de l'OGE. Il est constitué des officiels qui, dans l'OGE, sont en charge de la mise en oeuvre des élections. Lorsque le modèle mixte est utilisé, la composante gouvernementale de l'OGE est le secrétariat, avec une responsabilité de mise en oeuvre. Il peut arriver que la composante indépendante du modèle mixte des OGE soit elle aussi dotée d'un secrétariat pour faire face à ses propres besoins administratifs.

Le secrétariat des OGE et le service public

Dans des pays ayant un modèle gouvernemental ou un modèle mixte de gestion électorale, les élections sont mises en oeuvre par l'exécutif, par l'entremise d'un ministère ou des collectivités locales.

Le personnel du secrétariat des OGE est en général constitué de fonctionnaires nommés et travaillant selon les règles et les conditions générales du service public. Ces fonctionnaires peuvent être engagés à temps complet dans l'administration électorale ou bien ils peuvent avoir d'autres missions et être détachés pour le travail électorale sur la seule période des élections. Certains OGE régis par le modèle indépendant ont la possibilité de nommer directement le personnel de leur secrétariat, dans le cadre des structures et des conditions d'emploi du personnel fixées par l'OGE lui-même, alors que, pour d'autres, ce personnel est constitué de fonctionnaires et leur salaire ainsi que leurs conditions de service sont liés à ceux du service public.

L'emploi de fonctionnaires dans le secrétariat des OGE peut offrir des avantages tels que le professionnalisme, la connaissance du secteur public, un avantage coût-efficacité et un parcours de carrière très clair. Il peut cependant comporter des inconvénients – les fonctionnaires peuvent manquer de compétences spécifiques en matière électorale, ils ne sont pas nécessairement considérés comme neutres, la faiblesse de leurs émoluments n'encourage pas la loyauté, et ils font parfois l'objet de mutations au sein de l'OGE.

Structurer le secrétariat

Chaque OGE doit développer une structure organisationnelle qui intègre effectivement la planification, l'exécution des services et le contrôle de la gestion et qui facilite la réalisation au meilleur coût de ses objectifs stratégiques. Il le fera en nommant au niveau approprié d'expérience et au poste adéquat le nombre nécessaire et suffisant de collaborateurs compétents, lesquels seront appelés à rendre compte sur des questions précises. Il peut être utile pour les OGE de conserver une bonne équipe permanente de gestion, couvrant l'ensemble des fonctions, afin de bien gérer les pics d'activité. Les OGE décentralisés peuvent nécessiter une attention particulière afin d'établir des systèmes de responsabilité efficaces correspondant à leur cadre légal.

Les OGE relevant du modèle indépendant de gestion électorale, qui ont la possibilité d'engager et de renvoyer leur personnel, sont sans doute les mieux placés pour mettre en place une structure flexible appropriée,

Les structures organisationnelles réussies ont assez de flexibilité pour faire face aux exigences électorales.

Les secrétariats des OGE sont souvent divisés entre les services opérationnels et institutionnels, dont les fonctions ne sont pas toujours en phase avec celles des divisions directement rattachées au chef du secrétariat.

tandis que les OGE reposant sur le personnel du service public risquent d'être confrontés à certaines contraintes. Les OGE relevant du modèle gouvernemental et la composante gouvernementale des OGE relevant du modèle mixte, dont tout ou partie du personnel travaille dans le service public, peuvent rencontrer de plus grandes difficultés, en particulier si leur personnel n'est affecté que temporairement au travail électoral.

Concepts modèles pour les structures de secrétariat d'OGE

Il existe quelques concepts généraux qui méritent d'être pris en compte lorsqu'on met en place une structure de secrétariat.

Il faudrait :

- réduire le nombre de niveaux de direction ;
- faciliter les procédures de justification et de rendu des comptes ;
- faire le lien entre la structure organisationnelle et le plan stratégique ;
- se concentrer sur l'exécution des services ;
- faciliter la communication tant horizontale que verticale ;
- attribuer à chaque unité organisationnelle un cahier des charges ;
- faciliter le soutien administratif aux domaines opérationnels ; et
- intégrer une fonction interne d'audit particulièrement solide.

Un OGE dépourvu de plan stratégique est comme un pilote sans boussole.

Les projets opérationnels ont tout intérêt à être développés dans un calendrier électoral, dont une version simplifiée destinée à une diffusion générale, est un outil important pour une meilleure information et une plus grande transparence.

Planification stratégique

Le plan stratégique d'un OGE constitue la base de toute son activité ; il définit, pour une période donnée, la vision de l'OGE, le but poursuivi, ses valeurs, ses objectifs, les résultats à atteindre et les indicateurs de performances. C'est la base des décisions fondamentales quant à l'activité de l'OGE – planning opérationnel, allocation de ressources et normes en matière de services. Il sert aussi d'indicateur permettant aux parties prenantes de mesurer les performances de l'OGE.

Le développement d'un plan stratégique sera facilité si l'OGE entreprend une analyse de ses points forts, de ses points faibles, des opportunités et des risques (analyse SWOT de J. Roff) dans le contexte électoral tel qu'il est perçu. La participation des parties prenantes au développement, au suivi et à la révision des plans stratégiques des OGE recentre la planification des OGE sur l'exécution des services et peut augmenter la confiance dans l'OGE.

Planification opérationnelle

Tout OGE a besoin de se doter de plans de travail opérationnels basés sur les objectifs du plan stratégique, lequel doit détailler chacun des processus de travail et leur mise en cohérence, indiquer les délais et fixer les responsabilités pour le travail. Il est important que la planification opérationnelle soit liée au cycle électoral et puisse donc être divisée en diverses phases.

La planification opérationnelle sera d'autant plus efficace que le personnel du secrétariat participera à son élaboration. Les projets opérationnels pour chaque activité de l'OGE doivent être découpés en

charges de travail par divisions, puis réparties au niveau des unités de travail et des membres individuels de l'équipe; ils peuvent faire l'objet d'une harmonisation par un comité de collaborateurs expérimentés de l'équipe du secrétariat, auquel participera si possible un membre de l'OGE. L'approbation officielle des plans opérationnels par les membres de l'OGE renforce leur importance.

Des calendriers électoraux transmettent l'ordre et l'enchaînement des activités de l'OGE. L'objectif premier d'un calendrier électoral est d'aider l'OGE à tenir les délais de planification et de préparation, afin de respecter les délais statutaires ou administratifs. Le calendrier transmet également des informations au public, aux partis politiques et aux médias quant aux dates de début et de fin des activités clés, ajoutant ainsi à la transparence et contribuant à créer une image positive de l'OGE dans ses relations publiques.

Le développement de la gestion électorale professionnelle

Outre le fait de posséder des références professionnelles spécifiques et une expérience technique et de gestion appropriée, un administrateur électoral professionnel doit avoir les compétences suivantes : être familier des stratégies à mettre en oeuvre pour renforcer le développement démocratique, être déterminé à fournir des services électoraux de grande qualité et être attaché aux principes d'intégrité, d'impartialité, d'indépendance, de transparence, d'efficacité et d'esprit de service qui sont les fondements d'une bonne pratique électorale.

Les inquiétudes du public quant au professionnalisme des membres des OGE et du personnel de secrétariat peuvent conduire à des demandes de réforme institutionnelles. Les problèmes que les OGE doivent surmonter pour parvenir à un niveau acceptable de professionnalisme sont nombreux. Certains résident au sein même de l'OGE, qu'il s'agisse de problèmes de comportement, de planification ou de définition des priorités en matière de ressources. D'autres peuvent résulter de l'environnement extérieur de l'OGE, tels que le climat politique, l'opportunité et la qualité avec lesquelles le cadre électoral légal est mis en place, le manque de continuité dans les opérations électorales, et le financement tardif ou inadéquat des élections.

Les secrétariats des OGE : spécifiques aux OGE ou avec un personnel de fonctionnaires

Se reposer sur les seuls fonctionnaires pour le personnel du secrétariat rend la professionnalisation des OGE difficile. Par exemple, dans le cas des OGE relevant du modèle gouvernemental, le travail électoral peut ne pas correspondre à ce que souhaite le personnel fonctionnaire de l'OGE. Les OGE qui ont la possibilité d'engager leur propre personnel et qui ne sont pas soumises aux règles du service public peuvent proposer certains avantages pour attirer un personnel de haute qualité, ouvrir des perspectives de carrière qui contribuent à la professionnalisation et au maintien du personnel. Les conditions de travail peuvent nécessiter la mise en place de compensations pour le personnel présent de longues heures durant en période d'élections ; il est alors plus difficile pour les OGE dont le personnel est fonctionnaire de proposer des mécanismes

Les membres professionnels et le personnel du OGE nécessitent des compétences appropriées et ce qui est plus important, un attachement sans faille aux principes de gestion électorale.

Des pratiques de recrutement et d'emploi équitables – comprenant des processus de sélection transparents basés sur le mérite, l'équilibre des genres et un environnement de travail sécurisé – représentent les responsabilités internes des OGE en sa qualité d'institution promouvant une gestion équitable dans la vie publique.

Il est indispensable d'investir dans la formation et le développement des OGE afin d'améliorer leur efficacité générale.

de flexibilité. Alors que la sous-traitance de certaines tâches spécifiques peut aider à résoudre les problèmes de flexibilité, elle peut aussi affecter le caractère durable de l'OGE et créer un sentiment d'insécurité dans l'équipe.

Personnel permanent et temporaire

Les besoins en personnel des OGE sont cycliques ; ils comportent des pics, qui ne peuvent justifier le maintien d'un personnel permanent conséquent pendant toute la durée du cycle électoral. Chaque OGE doit mettre en place des stratégies appropriées pour gérer efficacement le personnel temporaire, comme le fait de recruter au moment adéquat, de proposer certains avantages et des opportunités de formation, de maintenir des contacts réguliers avec le personnel temporaire antérieur ou potentiel.

Procédures de recrutement et de nomination du personnel de secrétariat des OGE

Une bonne pratique de recrutement pour les OGE consiste à engager une procédure publique de sélection, avec des annonces de recrutement largement diffusées, une spécification claire des compétences, qualifications et qualités personnelles requises pour chaque poste à pourvoir, une sélection transparente, fondée sur le mérite, des candidats qui seront les plus qualifiés. En tant qu'organisations sensées donner l'exemple en matière d'équité, les OG doivent promouvoir la parité hommes/femmes dans leurs équipes, en développant une politique de recrutement, d'emploi et de formation prenant en compte cette question.

Recruter dans les OGE un nombre suffisant d'employés de courte durée, en particulier pour le personnel des bureaux de vote, est une tâche énorme. Parmi les solutions adoptées, on fait appel à des organismes comme les municipalités, les partis politiques ou les institutions traditionnelles pour recruter le personnel, on utilise le personnel des ministères, on diffuse très largement les offres, ou l'on crée temporairement un service électoral obligatoire.

Formation et développement du personnel

La formation efficace de l'ensemble du personnel des OGE constitue le pilier du professionnalisme dans l'administration électoral. La formation du personnel des OGE repose sur les principes de bonne pratique électoral ; l'activité doit être continue si l'on veut pouvoir faire face aux changements de contexte électoral.

Pour le personnel permanent des OGE, le développement lié à l'organisation et aux ressources humaines doit s'attacher au renforcement sur le long terme des capacités et des compétences pour répondre aux objectifs stratégiques de l'OGE, et il doit prendre également en compte les plans de carrière des personnels. Il s'appuie sur une évaluation des besoins – identifiant les écarts entre les niveaux de compétences du personnel et les compétences requises pour mettre en oeuvre toutes les tâches des OGE – évaluation à partir de laquelle on pourra déterminer les besoins organisationnels spécifiques et ceux nécessités par la formation individuelle des employés, ainsi que des méthodologies de formation appropriées. La formation du personnel peut alors être délivrée sous forme de stages internes, d'associations professionnelles,

de cours en gestion électorale, de tutorat et transfert de compétences par des gestionnaires expérimentés ou des consultants, ou en utilisant un programme de cours de gestion électorale comme BRIDGE (*Building Resources in Democracy, Governance and Elections*) mis en place par IDEA, la commission électorale australienne et le service d'assistance électorale des Nations unies (EAD).

La formation en matière d'organisation pour le personnel temporaire avant chaque événement électoral est un élément clé de la bonne exécution des services électoraux. Elle est la plus efficace lorsqu'elle se concentre sur des processus techniques spécifiques et comporte des simulations, lorsqu'elle propose des matériaux de bonne qualité et des évaluations rigoureuses de la formation. Diverses méthodologies peuvent être utilisées dans la formation opérationnelle, par exemple :

- a. *formation en cascade* – un noyau de formateurs reçoit une double formation, sur les techniques électorales et sur les techniques de formation. Il s'agit d'une « formation des formateurs », lesquels forment à leur tour d'autres personnes face à face, à un niveau moindre. Le deuxième niveau forme le troisième, et ainsi de suite, jusqu'à ce que tout le personnel concerné ait été formé ;
- b. *formation par des équipes mobiles* – un petit nombre d'équipes mobiles de formateurs spécialisés conduit la formation pour tout le personnel électoral à tous les niveaux ; et
- c. *formation simultanée* – des formateurs suffisamment spécialisés sont engagés pour former tout le personnel temporaire en une seule journée ou en étalant la formation sur plusieurs journées.

Typiquement, les OGE ont besoin de fournir une formation opérationnelle à un grand nombre de personnes requises pour des événements électoraux. La formation en équipes mobiles nécessite un calendrier de formation relativement long et la formation simultanée d'un nombre relativement grand de formateurs. La formation en cascade est très souvent utilisée, bien qu'elle requière un strict respect du calendrier et des contrôles de qualité permettant de s'assurer que des informations exactes et complètes parviennent en temps voulu aux échelons les plus bas de la cascade. On peut y parvenir en limitant le nombre de niveaux de formation en fonction du temps disponible et du nombre de stagiaires. Il est important que les OGE développent une base de données du personnel temporaire qui a été formé et a donné de bons résultats pendant les événements électoraux, de manière à ce que ce personnel puisse être contacté à nouveau pour de futurs événements électoraux.

Les OGE doivent s'assurer de la disponibilité d'une série de matériaux de formation appropriés, tant pour les séances de formation que comme référence permanente. Ce matériel pourrait comprendre des fiches d'instructions, des manuels de formation, des exemples de documents et de matériel électoral, des scénarios de jeux de rôle et du matériel audiovisuel. De simples listes de vérification et des guides illustrés constituent des aides efficaces, surtout pour le personnel temporaire, dont les tâches sont limitées en nombre.

Quelques points importants pour développer l'administration électorale en tant que profession

- l'introduction de formations et de qualifications formelles;
- la création d'un organisme de gestion électorale professionnel, inscrit dans la durée, afin de préserver et de promouvoir les intérêts professionnels des administrateurs électoraux et de réguler l'éthique de leur conduite ;
- la création d'un ensemble de ressources et d'un réseau d'expertise auxquels les praticiens électoraux puissent faire appel et qu'ils puissent consulter au cours de leurs activités professionnelles ; et
- le développement d'un plan de carrière et d'opportunités pour les administrateurs électoraux.

Les nouvelles technologies, les exigences d'une parfaite intégrité et des élections plus accessibles pèsent de plus en plus sur le financement des élections et conduisent à la dépendance vis-à-vis du donneur dans certaines démocraties émergentes.

Le financement des OGE varie énormément selon les années et nécessite des estimations de budget précises, reposant sur les besoins en ressources pour des résultats stratégiques planifiés.

Les OGE ont besoin de créer des niveaux progressifs de contrôle du financement comme des approbations d'approvisionnements et de décaissements, une unité de travail et un suivi financier interne dans tous les OGE ainsi que des audits financiers internes et externes à intervalles réguliers.

Le financement des OGE

Quelles sont les dépenses électorales nécessitant un financement?

Les dépenses électorales sont mesurées à différents niveaux de compréhension et dans diverses circonstances, ce qui rend difficile la comparaison du rapport coûts-efficacité entre les OGE. Le projet CORE (*Cost of Registration and Elections*) sponsorisé par le PNUD et l'IFES répartit les coûts électoraux en trois catégories :

- a. les coûts directs « normaux », directement imputables aux dépenses électorales ;
- b. les frais diffus (ou indirects) – soutiens financiers cachés dans les budgets d'organisations autres que les OGE ; et
- c. les coûts d'intégrité – dépenses supplémentaires requises pour garantir l'intégrité des processus électoraux émergents et fragiles.

Les niveaux de chacun de ces coûts varient énormément d'un pays à l'autre et selon les modèles de gestion électorale. Par exemple, dans le cadre du modèle indépendant, les OGE sont en général les seuls responsables des fonctions électorales ; ils ont donc un niveau plus élevé de dépenses directement identifiables et un moindre niveau de frais diffus, en comparaison des OGE relevant du modèle gouvernemental ou mixte. Un niveau plus élevé de coûts facilement identifiables peut donner une fausse impression de frais réels plus élevés. Dans une démocratie en développement, des coûts d'intégrité peuvent être nécessaires afin d'assurer la crédibilité du processus.

Qui finance les OGE et comment ?

Le financement des élections par l'Etat peut provenir d'une seule source ou de plusieurs et être destiné à une seule institution ou à des institutions électorales multiples. Quand des budgets électoraux sont proposés par les OGE, ils doivent être, dans la plupart des cas, approuvés par le corps législatif et payés aux OGE par un ministère du gouvernement, bien que cela puisse donner l'impression que les OGE ne peuvent pas fonctionner en toute indépendance et dans les délais impartis. Une grande proportion

du financement électoral peut provenir d'organismes donateurs, surtout dans le cas des démocraties émergentes. Si l'aide de donateurs peut avoir un impact positif sur les normes et l'intégrité des techniques électorales, elle doit être soigneusement fléchée vers les priorités des OGE pour renforcer leur pérennité.

Le fait qu'un OGE ait le contrôle de son financement, ses processus de dépenses et ses mouvements de trésorerie accroît sa crédibilité et peut contribuer au déboursement rapide des dépenses électorales. Cependant, les OGE doivent alors exercer des contrôles suffisamment rigoureux sur les budgets, les dépenses et les paiements afin d'empêcher toute erreur ou fraude.

Méthodes de formulation de budget pour les OGE

Pour les budgets électoraux, les OGE peuvent utiliser aussi bien un budget de référence (établi sur des versements ou financements antérieurs) qu'un budget de base zéro (établi sur les activités futures nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques). Les budgets de base zéro demandent initialement plus de compétences et d'efforts, mais ils permettent une répartition plus efficace des ressources et lient les activités et les performances des OGE à leurs objectifs stratégiques. Cela améliore grandement la présentation des comptes des OGE tout en les aidant à veiller à la fourniture de services présentant un bon rapport coût-efficacité. Cela implique que toutes les divisions au sein des OGE aient des plans de travail individuels établis selon les objectifs stratégiques des OGE.

Procédures de gestion des finances et des actifs des OGE

Il y a quatre niveaux de contrôles standards sur la gestion financière des OGE – processus d'approbation des achats et des dépenses, suivi interne, analyse interne et analyse ou évaluation externes. Ces contrôles sont nécessaires pour faire en sorte que les erreurs soient corrigées et pour empêcher des pratiques illégales ou dues à la corruption.

Dans certains environnements d'achat complexes, les OGE peuvent préférer avoir recours à un organisme public de prestations de services sectoriel. Dans la plupart des cas, cependant, l'OGE peut mieux faire face aux délais imposés pour l'approvisionnement en services électoraux en gérant ses achats lui-même. Cependant, cela suppose que l'OGE ait des ressources suffisantes, ainsi que des compétences et des contrôles internes pour assurer l'intégrité et un bon rapport qualité-prix dans l'approvisionnement. Les contrôles indispensables comprennent des politiques de conflit d'intérêts et des codes de conduite exécutoires ainsi que des mesures garantissant que les décisions d'achat ne sont pas entre les mains du fournisseur.

Les OGE disposent d'actifs publics et doivent rendre compte de leur utilisation, de leur sécurisation, de leur disponibilité et de leur remise à disposition lorsqu'ils ne sont plus utiles. L'acquisition d'actifs à des moments propices est très importante pour garantir à la fois un emploi judicieux des fonds disponibles et la disponibilité des actifs lors des événements électoraux. Les systèmes professionnels de gestion d'actifs, comportant la mise à jour complète des registres d'actifs, des pistes de vérification des actifs et des inventaires réguliers, donnent

aux OGE la garantie de disposer de l'équipement approprié lors des événements électoraux.

L'archivage est important pour protéger la mémoire institutionnelle des OGE et pour que les documents, registres et matériel électoraux puissent être utilisés en cas de poursuites en justice ou pour que les recherches visant à l'amélioration des processus électoraux soient préservées correctement. Les politiques d'archivage doivent prendre en compte la mise en sécurité des documents, la structure et l'emplacement des archives (y compris les politiques de sauvegarde électronique des fichiers) et la préservation ou la bonne mise à disposition des archives historiques.

Un OGE doit développer une culture opérationnelle qui soit réactive aux attentes et aux besoins des parties prenantes.

Un dialogue professionnel transparent avec les parties prenantes peut contribuer à augmenter la confiance dans le processus électoral et dans les activités du OGE.

Les relations avec les parties prenantes

Les parties prenantes d'un OGE sont les groupes qui affectent ou sont affectés par les actions de l'OGE, auxquels ils doivent rendre des comptes. Les premières parties prenantes comprennent le corps législatif, les partis politiques, l'exécutif du gouvernement, le personnel des OGE, les électeurs, les médias, l'électorat, les organisations de sociétés civiles, les différentes composantes du système judiciaire, les observateurs électoraux et les donateurs. Les parties prenantes secondaires, plus lointaines, comprennent les fournisseurs des OGE et le grand public.

Les relations avec les parties prenantes nécessitent une gestion active de la part des OGE, afin de générer la bonne volonté mutuelle et la crédibilité des OGE. La *valeur de la partie prenante* pour les politiques et les pratiques des OGE est constituée par la combinaison de sa puissance, de son influence et de son intérêt. La valeur de la partie prenante est la base sur laquelle l'OGE peut développer une stratégie appropriée visant à promouvoir de bonnes relations avec chaque partie prenante, en prenant également en compte l'attitude de chacune envers l'OGE.

Un OGE doit traiter toutes ses parties prenantes de manière équitable et entretenir des communications et consultations régulières et réciproques. Les méthodes comprennent des réunions de consultation ou pour discuter des politiques – sur des questions telles que les projets stratégiques, les réformes électorales ou les besoins en éducation des électeurs –, l'élaboration de communiqués aux médias, l'inclusion des parties prenantes dans les activités et la formation des OGE, ainsi que la large diffusion des rapports des OGE.

Malgré tous les efforts d'un OGE, il peut rencontrer des problèmes avec certaines parties prenantes. Les OGE doivent décider s'ils les traiteront directement – par exemple, par l'entremise de comités de liaison avec une large majorité de parties prenantes – ou indirectement, en passant par d'autres institutions, comme les tribunaux, pour régler les conflits au sujet des interprétations de la loi. Un OGE peut être amené à mener une action défensive pour protéger sa réputation, en utilisant les médias et toute autre opportunité de publicité pour expliquer sa version du conflit qui l'oppose aux parties prenantes. La meilleure défense contre des parties prenantes créant des difficultés est un niveau élevé

de professionnalisme, d'intégrité, de transparence, d'impartialité et de qualité de service dans toutes les activités.

Evaluation des performances des OGE

La nécessité de rendre compte exige que l'OGE donne des informations publiques complètes sur ses politiques et leurs résultats escomptés, ses performances, les ressources utilisées et celles que l'on envisage de mobiliser. Les comptes que les OGE doivent rendre sont de trois sortes: consultation et communication « non officielle » avec les parties prenantes ; compte rendu « officiel » de performances avec des audits de performances, des évaluations et des rapports publics sur les activités ; compte rendu financier officiel avec des audits financiers et la présentation publique des états financiers.

Rendre compte des performances

Les OGE ont à la fois des mécanismes internes et externes pour rendre compte de leurs performances. Le suivi de la gestion et l'utilisation d'audits internes pour examiner les questions de performances font partie des mesures internes. Les mesures externes peuvent inclure des études externes et des demandes de présentation devant des parties prenantes comme, par exemple, le corps législatif. Une ample diffusion des rapports des OGE peut permettre à un grand nombre de parties prenantes de prendre conscience des défis auxquels les OGE sont confrontés, et de leurs réussites. Des exigences légales ou dues à la politique peuvent conduire un OGE à fournir des rapports de performances annuels ou post-électorales.

Rendre financièrement compte

Les OGE peuvent aussi rendre compte financièrement en interne ou en externe. Les mesures internes comprennent la mise en place de structures de comptes rendus financiers, des mesures budgétaires de performances, des mécanismes de contrôle financier et des audits internes réguliers. Les mesures externes sont habituellement établies sur la base des audits externes indépendants. Les OGE incorporent normalement des états financiers vérifiés dans leurs rapports annuels, ou autres, pour les soumettre au corps législatif et aux autres parties prenantes, tels que les donateurs. La vérification des états financiers par un comité législatif, souvent appelé comité des comptes publics, peut fournir au public une démonstration de l'intégrité financière des OGE.

Responsabilité pour l'utilisation de systèmes informatiques

Pour faire en sorte que leurs opérations soient crédibles, les OGE doivent opter pour des niveaux de promesse de qualité et d'intégrité très élevés dans leur système informatique et autres systèmes techniques, car ces systèmes risquent de ne pas être transparents ou de ne pas être facilement compréhensibles pour les parties prenantes.

Devoir rendre des comptes signifie que l'OGE doit périodiquement fournir des justificatifs complets à ses parties prenantes, quant à la réalité de ses activités et leur conformité avec les normes légales, éthiques, financières et celles qui concernent leurs services.

Le fait de rendre compte devant les parties prenantes augmente la transparence et la bonne gouvernance, tout en influençant positivement la perception que le public a du professionnalisme et de l'impartialité des OGE.

Afin d'assurer les parties prenantes de l'efficacité et de la probité dans ses performances, un OGE peut faire appel à différentes mesures, y compris la mise en oeuvre anticipée et des contrôles d'assurance de qualité en temps réel, puis plus tard des mécanismes d'audits, d'évaluation et de supervision externe.

Quelques mesures à prendre pour assurer l'intégrité des systèmes informatisés des OGE

- diffusion publique des informations sur les tests de mise en oeuvre anticipée ;
- utilisation de systèmes d'exploitation et de programmes transparents open-source ;
- mettre à la disposition du public les versions tests des codes de programmation, en invitant à des commentaires ;
- test régulier du code utilisé dans chaque système informatique de l'OGE par rapport à la copie authentifiée du code autorisé ;
- audits réguliers des systèmes informatisés surtout en ce qui concerne leur sécurité ;
- demandes d'une trace sur papier pour les transactions informatisées ; et
- s'assurer que des systèmes de sauvegarde sont en place.

Audits

Des audits de performances et des audits financiers permettent de relever les bonnes pratiques utilisées par un OGE, de détecter et empêcher la fraude, la corruption et les malversations, tout en identifiant les façons dont un OGE peut améliorer ses méthodes pour obéir aux consignes financières. Ils peuvent également servir à améliorer ses performances opérationnelles ainsi que son intégrité institutionnelle, afin de satisfaire aux objectifs de sa planification stratégique.

Les audits de performance examinent les réussites des OGE par rapports aux indicateurs de performances et les attentes des parties prenantes en matière de services, en utilisant des analyses de type coûts-efficacité et coûts-bénéfices pour évaluer les activités desdites OGE sur le plan économique et de l'efficacité. Ils sont sensés comporter habituellement une analyse de l'environnement légal et opérationnel de l'OGE, de ses projets, de la réalisation de ses tâches et de la perception extérieure de ses performances. Ils peuvent avoir pour impact un usage plus efficace des ressources, une plus grande efficacité, des politiques et des pratiques de gestion renforcées, une qualité de services améliorée et une meilleure compréhension de ce que « rendre compte » signifie.

L'audit financier interne de l'OGE est son ultime mécanisme de vérification pour promouvoir la probité financière et l'intégrité. Un audit financier externe vérifie les comptes de l'OGE pour donner une opinion indépendante quant à leur exhaustivité, le respect des règles, leur intégrité et leur exactitude. L'impact des audits financiers peut améliorer les contrôles financiers internes, favoriser le respect des règles à appliquer et l'usage efficient des ressources financières.

L'utilisation des processus de vérification par des pairs peut ajouter à la crédibilité des résultats d'audits des évaluations et des recommandations.

Evaluations

Les OGE peuvent aussi entreprendre des évaluations dans leurs différents secteurs d'activités. Les évaluations n'examinent pas seulement de vérifier si l'OGE a bien atteint l'objectif de qualité du travail qu'il s'était

fixé, mais aussi le fait de savoir si leurs objectifs stratégiques sont appropriés à leur environnement et s'ils conviennent aux besoins des parties prenantes. Leurs résultats viennent alimenter le cycle de planification stratégique des OGE. Ils constituent une aide efficace pour permettre à l'OGE de faire face aux défis d'un environnement extérieur changeant.

Analyses post-électorales

Les analyses post-électorales sont un moyen auquel les OGE ont de plus en plus recours pour vérifier si les structures légales et organisationnelles sont appropriées, ou non, aux élections et pour évaluer leurs résultats quant à l'organisation d'élections crédibles. Elles peuvent étudier chacun des aspects du système électoral, depuis les processus jusqu'aux structures de gestion et leurs capacités. Les recommandations résultant de cette analyse peuvent nourrir une réforme des politiques et procédures internes à l'OGE et alimenter l'OGE dans ses efforts de préconisation d'une réforme du cadre électoral sur tout le cycle des élections.

Supervision externe

Les contrôles externes de l'OGE participent du devoir que celui-ci a de rendre des comptes à l'extérieur ; ils peuvent être mis en oeuvre au moyen de mécanismes tels que les audits ou évaluations externes, l'évaluation des activités par un comité ad hoc ou par tout autre organisme désigné à cet effet, ou des évaluations confiées à un comité législatif tel que celui en charge des affaires électorales ou des comptes publics. Pour être efficace, le contrôle requiert un accès à tous les documents et à l'ensemble du personnel, une solide culture d'indépendance, d'impartialité et de professionnalisme, des contrôles de qualité rigoureux sur le travail exécuté.

La pérennité des OGE

En dépit de l'axiome selon lequel « la démocratie n'a pas de prix », la mise en place pérenne d'élections démocratiques – ce qui signifie qu'un OGE peut accomplir ses tâches électorales dans le temps, pour une série d'élections – est un principe qui doit être adopté par tous les OGE. On exige constamment de meilleures compétences et performances des OGE afin d'obtenir plus d'efficacité et d'efficience. Les principaux éléments de la pérennité d'un OGE sont :

- a. *la pérennité institutionnelle* – apportée par un cadre électoral approprié ;
- b. *la pérennité financière et économique* – apportée par un niveau adéquat de financement approprié ; et
- c. *la pérennité des ressources humaines* – apportée par la possibilité d'engager en nombre suffisant un personnel suffisamment qualifié.

Il y a aussi des aspects sociopolitiques et environnementaux de la pérennité des OGE, par exemple le degré d'égalité sociale et de participation politique auquel conduisent les politiques et pratiques

La pérennité concerne les politiques et pratiques électorales qui présentent un rapport coût/efficacité et qui sont réalistes, tout en répondant aux besoins de toutes les parties prenantes au cours des processus électoraux, à la fois présentement et à l'avenir.

La pérennité est un défi plus délicat dans certaines démocraties émergentes. Celles-ci comptent beaucoup sur l'aide de donateurs pour des processus électoraux qui peuvent ne pas être économiquement pérennes, mais qui sont nécessaires pour la pérennité politique.

des OGE, ou le niveau de réduction des conflits et de stabilisation de l'environnement qu'elles permettent.

Orienter les politiques et pratiques des OGE vers le renforcement de la pérennité contribue à améliorer la confiance des parties prenantes dans les processus électoraux et dans les OGE eux-mêmes. Par exemple, gouvernements et donateurs tiennent à ce que les fonds qu'ils attribuent aux OGE soient effectivement utilisés et que les OGE renforcent progressivement leurs capacités à réduire la dépendance à l'égard des interventions et des participations extérieures, notamment celle des donateurs.

Evaluation des besoins

Les évaluations des besoins identifient les possibilités de gestion électorale du moment et les ressources financières, humaines et techniques nécessaires à l'organisation et la conduite d'élections libres et équitables. On peut les utiliser pour identifier les éléments de la pérennité des OGE à trois niveaux:

- a. le niveau du *système* – par rapport aux environnements légal et institutionnel dans lesquels les élections ont lieu ;
- b. le niveau *organisationnel* – par rapport aux activités des OGE, y compris les stratégies, la culture de la gestion et la structure, la planification, l'élaboration des politiques et leurs processus de mise en oeuvre, ainsi que les performances financières et opérationnelles ; et
- c. le niveau *individuel* – par rapport aux questions de compétence du personnel, aux opportunités de développement pour le personnel et à la loyauté du personnel envers les objectifs de l'OGE.

Pérennité électorale et soutien des donateurs

Les niveaux de soutien des donateurs et leur fidélité, en particulier lorsqu'il s'agit de nouvelles démocraties émergentes, ont un énorme impact sur la pérennité des OGE. Le soutien des donateurs peut certainement améliorer la qualité d'une élection spécifique, mais il peut aussi avoir un impact négatif en termes de pérennité =, notamment en cas de dépendance des OGE. Le soutien des donateurs doit étayer la pérennité des OGE.

- a. en étant adéquat à l'environnement des OGE ;
- b. en étant synchronisé et coordonné pour répondre aux besoins des OGE ;
- c. en soutenant le transfert de compétences de l'OGE ; et
- d. en faisant en sorte que tous les frais planifiés soient en phase avec les possibilités de l'OGE.

Si les nouvelles technologies attirent les OGE et séduisent souvent les donateurs, les OGE se doivent de prendre des décisions objectives quant à leur utilité à long terme et leur impact sur leur pérennité. Le degré d'utilisation des nouvelles technologies par un OGE devrait être déterminé en fonction du niveau des ressources à sa disposition et des avantages que leur utilisation peut présenter.

Pratiques facilitant la pérennité

Le rapport coût-efficacité – fournir un service efficace pour le coût le plus bas possible – est l'étalon de la pérennité. Cependant, chercher à faire des économies ne doit pas compromettre les besoins de base d'élections légitimes. Dans certaines circonstances, des considérations de pérennité politique devraient passer avant celles de la pérennité financière.

Les ressources humaines, leurs compétences et expérience sont un grand atout pour les OGE. Investir dans leur développement et leur permanence, tout en s'assurant que la mémoire institutionnelle survit aux pertes de personnel expérimenté, constitue un ingrédient indispensable de la pérennité des OGE.

Des modèles de matériels efficaces, des politiques d'approvisionnement et de gestion s'appuyant sur des analyses rigoureuses des besoins et du rapport coût-efficacité et des outils tels que des évaluations de durée de vie contribuent amplement à la pérennité des OGE.

Implications structurelles et techniques de la pérennité

La pérennité a des conséquences en matière de choix de système électoral, et elle influe sur les cadres et les procédures dans le sens des processus électoraux coûteux, complexes et exigeants en intégrité, comme par exemple la délimitation des circonscriptions, l'inscription des électeurs, le scrutin, le dépouillement et le classement. Les OGE doivent étudier sérieusement les niveaux d'intégrité requis et la technologie à utiliser pour ces processus, ainsi que leurs effets sur la pérennité financière et sociopolitique.

Les réseaux d'OGE

Les réseaux électoraux participent aux échanges d'informations et aux progrès dans les processus électoraux, en donnant aux OGE des opportunités de partage d'expérience et de bonnes pratiques. Les associations nationales d'administrateurs électoraux peuvent jouer un rôle important dans le développement professionnel, dans l'échange des informations et, en tant que groupe de pression, pour des réformes électorales. Les réseaux régionaux d'OGE procurent des opportunités d'aide mutuelle à chacun, permettant de bénéficier de l'expérience d'un OGE en place depuis plus longtemps, de faire des échanges de personnel, de mutualiser leurs recherches et leurs informations, de partager leur équipement. Des réseaux électoraux mondiaux comme le réseau GEO (*Global Electoral Organization*), offrent des opportunités de collaboration avec les OGE en vue d'un partage de compétences et de l'amélioration de la gouvernance électorale.

Dans plusieurs parties du monde, des réseaux de soutien électoral nationaux ou régionaux se sont formés et comprennent des organisations communautaires. Ces réseaux d'aide électorale peuvent aider les OGE en leur indiquant des ressources supplémentaires pour leurs activités, telles que la formation, l'éducation et l'information des électeurs.

Les réseaux électoraux sont importants, dans le monde, pour soutenir les directeurs électoraux dans leurs efforts pour faire face à la rapidité des changements pouvant intervenir dans les environnements électoraux.

Aucun aspect des cadres électoraux, systèmes, institutions, planification, gestion ou opérations n'échappe potentiellement aux réformes ou à la modernisation.

La réforme des processus électoraux

Les changements électoraux ne peuvent être considérés comme des réformes que si leur objectif principal est d'améliorer les processus électoraux, par exemple en encourageant une meilleure impartialité, inclusion, transparence, intégrité ou exactitude. Il existe trois domaines distincts de réformes électorales où un OGE et ses parties prenantes peuvent jouer des rôles divers :

- a. réforme du cadre légal – y compris la réforme institutionnelle des OGE ;
- b. réforme des procédures administratives – l'introduction au sein de l'OGE d'innovations stratégiques, ou autres, permettant la mise en oeuvre de ses responsabilités légales et la fourniture de services avec plus d'efficacité, d'efficacité et de durabilité ; et
- c. réforme de l'environnement politique – visant à donner plus d'autonomie aux OGE ou créant un cadre plus efficace et transparent pour le financement des OGE et leur obligation de rendre financièrement compte.

La réforme électorale peut être déclenchée par des conflits liés aux élections ou des erreurs politiques ou administratives, des déclarations indépendantes ou dans les médias sur les performances électorales ou le mécanisme interne de suivi des performances de l'OGE. La réforme électorale doit être soigneusement gérée pour atteindre ses objectifs sans prêter à confusion aux yeux des électeurs, et en causant le moins de dérangements possibles pour l'administration électorale.

Les OGE doivent avoir une stratégie claire et nette pour développer les réformes électorales, y répondre et les mettre en oeuvre. Plus généralement, ils ont un rôle fondamental à jouer en ce qu'ils portent le plaidoyer en faveur des réformes électorales, qu'ils mettent en oeuvre les réformes institutionnelles et qu'ils initient et mettent en oeuvre les réformes administratives, y compris techniques.

Activité électorale – Partie d'une tâche électorale qui peut être assignée à une personne ou à plusieurs. Dans certains projets opérationnels, le terme « activité » est assimilé à « tâche » ou utilisé au lieu de ce terme.

Administration électorale – Les mesures nécessaires pour la conduite ou la mise en œuvre de tout aspect d'un processus électoral.

Budget base zéro – Méthode de formulation de budget dans laquelle l'attribution de financement par l'autorité financière pour la période de placement précédente est prise et ajustée pour donner un bilan estimatif pour la période suivante. Appelé également « budget par accroissement ».

Budget par accroissement – Méthode de formulation de budget qui traite chaque période de financement pour une organisation comme une nouvelle ardoise et qui évalue les fonds nécessaires pour atteindre les résultats attendus pour cette période. Voir aussi « budget base zéro ».

Bureau de vote – Lieu désigné pour le scrutin et qui est sous le contrôle du personnel de l'organisme de gestion électorale.

Cadre légal – L'ensemble des éléments structureaux légaux définissant ou influençant un processus électoral, les éléments principaux étant des clauses constitutionnelles, des lois électorales, une autre législation ayant trait aux processus électoraux, comme les lois sur les partis politiques et les lois structurant les corps législatifs, les règles électorales secondaires et la réglementation ainsi que les codes de conduite.

Campagne (électorale) – Activité politique incluant réunions, rassemblements, discours, défilés, débats télévisés, ainsi que toute forme d'événement médiatique organisé afin d'informer l'électorat ou de rallier son soutien vis-à-vis d'un candidat spécifique ou d'un parti politique, et ce dans le but de promouvoir le choix électoral dans un cadre de démocratie directe.

Candidat – Personne concourant à une élection en tant que représentante d'un parti politique ou bien seule, indépendamment de tout soutien politique.

Certification de résultats – Approbation et confirmation officielle des résultats d'une élection.

Code de conduite – Ensemble de règles générales de comportement, destinées par exemple aux membres ou au personnel d'un OGE et appliquées dans le cadre d'un processus électoral.

Code électoral – Un ou plusieurs articles de législation régissant tous les aspects du processus d'élection des institutions politiques définies par la Constitution ou le cadre institutionnel d'un pays.

Commission électorale – Nom souvent donné au modèle indépendant d’ OGE ou à la composante non gouvernementale du modèle mixte d’OGE.

Coûts « d’intégrité » – Ces frais, qui s’ajoutent aux frais de base, sont nécessaires pour assurer sécurité, intégrité, neutralité politique et garantir un terrain de jeu équitable pour un processus électoral. Ils sont particulièrement pertinents pour les événements électoraux dans les sociétés en situation de post-conflit ou les démocraties émergentes.

Coûts de fonctionnement – Ce sont les coûts habituellement associés à la mise en œuvre d’un processus électoral dans un environnement électoral stable. Ils comprennent les frais d’enregistrement des électeurs, de délimitation de circonscriptions, de comptage et de diffusion des résultats, ainsi que les frais de communication. Parfois appelés coûts directs. Voir « frais diffus ».

Cycle électoral – L’ensemble des étapes comprenant la préparation et la mise en œuvre d’une élection ou de tout instrument de démocratie directe, considéré comme un seul événement dans une série continue. Outre les étapes comprises dans un processus électoral particulier, le cycle comprend l’évaluation post-électorale et/ou l’audit de la sauvegarde de la mémoire institutionnelle et le processus de consultation ainsi que le planning pour le processus électoral suivant.

Déclaration des résultats – Communication publique officielle, verbale ou écrite, des résultats d’un événement électoral. Cela peut être le nombre de voix obtenues par chaque candidat ou parti politique se présentant aux élections et le nombre de candidat(e)s et/ou de partis admis à figurer parmi les membres élus selon les termes du code électoral ; ou encore le nombre de voix obtenues pour chacune des deux ou autres options présentées dans l’utilisation d’un instrument de démocratie directe.

Délimitation des circonscriptions – Procédé qui consiste à déterminer de quelle façon sont délimitées les différentes circonscriptions ou collèges électoraux ; cela passe par la division d’un pays en districts électoraux et de l’attribution des électeurs à ces districts puis aux bureaux de vote. Parfois appelé « découpage électoral » ou de circonscriptions.

Éducation des électeurs – Processus par lequel on sensibilise la population au processus électoral et aux détails et procédures d’inscription des électeurs, au scrutin et autres éléments du processus électoral.

Électeur/électrice – Toute personne qualifiée et inscrite sur les listes pour voter lors des élections.

Frais diffus – Coûts des services liés aux élections et qui ne peuvent pas être séparés des budgets généraux des institutions aidant à la mise en œuvre du processus électoral. Parfois appelés « frais indirects ».

Gestion électorale – Processus d’exécution des activités, tâches et fonctions de l’administration électorale.

Inscription des électeurs – Acte par lequel on inscrit les électeurs éligibles et toute autre information dans un registre ou sur la liste des électeurs.

Inscription des partis politiques et des candidats – Acte par lequel on accepte les demandes de participation à une élection des partis politiques ou de candidats qui correspondent aux critères qui ont été définis.

Instrument de démocratie directe – Instrument qui donne aux citoyens le droit de participer directement au processus de prise de décision. Il peut prendre l'une de ces trois formes : référendum ; initiative des citoyens ; ou vote de révocation.

Majorité simple – Système par lequel le candidat principal à une élection (ou option principale dans un le cas d'un instrument de démocratie directe) obtient le plus grand nombre de voix.

Membre (d'un OGE) – Personne nommée ou élue pour servir au sein d'un organisme ou d'un comité responsable de la conduite des élections et de l'application des pouvoirs et fonctions du OGE.

Modèle gouvernemental d'OGE – Modèle d'OGE dans les pays où les élections sont organisées et gérées par l'exécutif, par l'entremise d'un ministère comme le ministère de l'Intérieur et/ou par les municipalités.

Modèle indépendant d'OGE – Modèle de OGE dans les pays où l'on organise des élections gérées par un OGE qui est une institution indépendante et autonome par rapport à la branche exécutive du gouvernement, et qui dispose de son propre budget dont elle assure la gestion.

Modèle mixte d'OGE – OGE à double structure : une politique, une composante de suivi ou de supervision indépendante de la branche exécutive du gouvernement (comme pour le modèle indépendant) et une composante de mise en œuvre qui dépend d'un service du gouvernement de l'Etat et/ou du gouvernement local (comme pour le modèle gouvernemental).

Nomination des candidats – Procédé par lequel les partis politiques, organisations ou indépendants soumettent leur intention de concourir à une élection. Cette nomination est souvent soumise à des critères de qualification définis par la loi.

OGE – Organisme de gestion électorale.

OGE à temps partiel – OGE dont tous ou la plupart des membres travaillent à temps partiel pendant leur mandat.

OGE à plein temps – OGE dont tous ou la plupart des membres travaillent à temps complet pendant leur mandat.

OGE centralisé – Structure organisationnelle pour un OGE. Se trouve

le plus souvent dans les pays ayant une Constitution unitaire dans laquelle sont investis tous les pouvoirs nécessaires au niveau national, afin de conduire et de mettre en œuvre tous les aspects du processus électoral.

OGE d'experts – Modèle d'OGE indépendant ou mixte dont tous les membres sont choisis et nommés en raison de leur expertise, de leur réputation ou de leur place dans la communauté. On les appelle aussi « OGE non partisans ».

OGE de second niveau – OGE formé au niveau sous-national, par exemple dans une province, une région, un district ou une commune.

OGE décentralisé – Modèle d'administration électorale locale ayant le pouvoir de conduire et de mettre en œuvre tous les aspects du processus électoral. Peut également recevoir des pouvoirs délégués par l'OGE national afin de gérer et de mettre en œuvre certains aspects spécifiques du processus électoral. L'OGE national peut ainsi déléguer certains pouvoirs vers les OGE régionaux ou vers des branches de l'OGE national.

OGE mixte – Modèle d'OGE mixte ou indépendant dont une partie des membres sont des experts non partisans et d'autres des représentants de partis ou d'intérêts politiques. Voir « OGE d'experts » et « OGE multipartite ».

OGE multipartite – OGE dont tous les membres sont nommés par des partis politiques.

OGE permanent – OGE qui a une existence continue pendant tout le cycle électoral et qui s'occupe des questions électorales à la fois pendant et entre les périodes électorales.

OGE régional – Organisme de gestion électorale à un niveau sous-national.

OGE secondaire – OGE qui n'est pas la première ou la principale entité responsable de l'organisation des élections dans un pays et qui aide le premier OGE à mettre en œuvre les tâches électorales au niveau local et régional.

OGE temporaire – OGE existant seulement pour une période spécifique limitée, souvent pour la période électorale.

OGE transitoire – OGE mis en place temporairement pour faciliter des élections transitoires. Habituellement mis en place sous les auspices de communautés internationales comme l'ONU, il peut être composé entièrement ou en partie d'experts internationaux.

Organisme de gestion électorale (OGE) – Un OGE est un organisme ou un corps qui a été créé dans le seul but (dont il est légalement responsable) de gérer certains ou plusieurs éléments essentiels à la

conduite des élections et l'emploi des instruments de démocratie directe. Ces éléments clés comprennent la détermination de ceux qui peuvent voter, la réception et la validation des noms des candidats (pour les élections, les partis politiques et/ou les candidats), l'organisation des scrutins, le dépouillement des bulletins et l'annonce des résultats.

Processus électoral – L'ensemble des étapes que comportent la préparation et l'exécution des tâches d'une élection spécifique ou d'un instrument de démocratie directe. Le processus électoral comprend habituellement l'application du code électoral, les inscriptions électorales, la nomination des candidats et/ou des partis politiques ou l'inscription des propositions, la campagne, le scrutin, le dépouillement, la résolution des contestations électorales et l'annonce des résultats.

Référendum – Instrument de démocratie directe par lequel l'électorat vote sur une question de politique publique comme un amendement de la Constitution ou une loi. Les résultats du scrutin peuvent être soit exécutoires, soit consultatifs.

Règlement électoral – Règles subsidiaires à la législation, souvent établies par l'organisme de gestion électorale ou le ministère au sein duquel se trouve l'OGE, en accord avec les pouvoirs cités dans le code électoral qui gouverne les aspects de l'organisation et de l'administration d'une élection.

Résolution des conflits électoraux – Le processus d'audition et d'adjudication de toute réclamation, de tout problème, de toute demande ou de toute contestation concernant l'une des étapes du processus électoral.

Secrétariat – Structure sous-jacente des membres de l'OGE responsable des politiques dans les modèles d'OGE indépendants et mixtes, comprenant les membres officiels des OGE chargés de la mise en œuvre des politiques. Dans les modèles gouvernementaux d'OGE, le secrétariat est habituellement la seule composante de l'OGE et peut aussi détenir certaines fonctions dans l'élaboration des politiques.

Système électoral – Ensemble de règles et de procédures qui permet à l'électorat de voter et qui traduit ces votes en sièges pour les partis et les candidats au parlement ou la législature.

