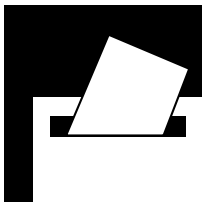




Gestion des risques électoraux

Document politique n°14

Novembre 2016



IDEA International en bref

Qu'est-ce qu'IDEA International ?

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde entier.

Les objectifs de l'Institut sont de renforcer les institutions et processus démocratiques et de promouvoir une démocratie durable, efficace et légitime.

Que fait IDEA International ?

Le travail d'IDEA International s'organise aux niveaux mondial, régional et national, en mettant l'accent sur le citoyen en tant qu'acteur du changement. IDEA International produit des connaissances comparatives dans les domaines d'expertise suivants : les processus électoraux, l'élaboration de constitutions, la participation et la représentation politiques, la démocratie et le développement, ainsi que les questions en matière de genre, de diversité, de conflits et de sécurité qui ont un lien avec la démocratie.

IDEA apporte ces connaissances aux acteurs nationaux et locaux qui œuvrent en faveur de réformes démocratiques, et facilite le dialogue en appui au changement démocratique.

Par son travail, IDEA vise :

- le renforcement de la capacité, de la légitimité et de la crédibilité de la démocratie
- une participation plus inclusive et une représentation plus responsable
- une coopération démocratique plus efficace et plus légitime.

Où travaille IDEA International ?

IDEA International, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, en Asie-Pacifique, et en Amérique latine et dans les Caraïbes. IDEA International a le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies.



Gestion des risques électoraux

Auteur principal

Sead Alihodžić

Contributeurs

Erik Asplund

Granville Abrahams

Irena Hadžiabdić

Karine Morin

Kevin Kitson

Manuel Guillermo Carrillo Poblano

Nicholas Matatu

Salvador Hernández Cuevas

S. Y. Quraishi



© 2017 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
Édition en langue anglaise 2016

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SUÈDE
Tél. : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site internet : www.idea.int

La version électronique de cette publication est diffusée sous licence Creative Commons Attribute NonCommercial – ShareAlike 3.0 (non commerciale). Vous pouvez librement reproduire, distribuer et diffuser cette publication ainsi que la modifier et l'adapter pour un usage strictement non commercial, à condition de citer la source de manière adéquate et de la diffuser sous le même type de licence. Pour plus d'informations sur cette licence, veuillez consulter : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement celles d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.

Traduction : Patricia Martinache
Révision : Christèle Jany
Conception graphique : Turbo Design

ISBN : 978-91-7671-143-9

Table des matières

Remerciements	4
Recommandations principales	5
Résumé	6
1. Introduction	8
2. Terminologie et considérations méthodologiques	11
3. L'état de la gestion des risques dans les élections de par le monde	19
4. Options de mise en œuvre	24
5. Conclusions et recommandations.....	27
Références bibliographiques.....	30
Annexe A. Études de cas.....	38
1. Gestion des risques électoraux: perspective australienne.....	38
2. Pratiques de gestion des risques électoraux en Bosnie-Herzégovine	42
3. Vue d'ensemble des activités de gestion des risques d'Élections Canada	46
4. Gestion des risques de conflit et de sécurité pour les élections en Inde	51
5. Risques électoraux dans les processus électoraux du Mexique en 2015	56
6. Pratiques de gestion des risques électoraux en Afrique du Sud.....	60
7. Gestion des risques liés aux élections au Kenya, au Népal et au Nigeria	64
À propos des auteurs.....	71
Autres Documents politiques d'IDEA International	72

Remerciements

Nous remercions tout particulièrement les professionnels et les décideurs politiques qui ont fait part de leur expérience au cours de la Conférence sur la gestion des risques électoraux, organisée à Addis Abeba, en Éthiopie, du 1^{er} au 3 décembre 2015, conjointement par IDEA International et la Commission de l'Union africaine.

Nous adressons nos remerciements aux organismes de gestion électorale qui ont guidé la réalisation du présent document politique et qui y ont contribué par des études de cas. Merci notamment à Élections Canada, Karine Morin en particulier; à l'Institut électoral national du Mexique, Manuel Guillermo Carrillo Poblano et Salvador Hernández Cuevas en particulier; à la Commission électorale australienne, Kevin Kitson en particulier; à la Commission électorale de l'Afrique du Sud, Granville Abrahams en particulier; et à la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, Irena Hadžiabdić plus particulièrement. Des remerciements particuliers sont également adressés à l'ancien président de la Commission électorale de l'Inde et membre du Conseil consultatif d'IDEA International, le D^r S. Y. Quraishi, pour son soutien et son allocution d'ouverture de la conférence, ainsi que pour avoir fourni une étude de cas sur l'expérience de l'Inde.

Nous sommes également reconnaissants à Erik Asplund et à Nicholas Matatu d'IDEA International de leur contribution sous forme d'étude de cas comparative ainsi que de leurs commentaires judicieux à chaque étape du processus de rédaction. Parmi les nombreux membres du personnel d'IDEA International qui ont apporté leur soutien et émis des observations intéressantes, nous remercions en particulier Annette Fath-Lihic, Frank McLoughlin, Mette Bakken, Seema Shah, Nathalie Ebead et Catalina Uribe Burcher. Enfin, nos remerciements vont à Lisa Hagman et à l'équipe responsable des publications d'IDEA International pour leur contribution à l'amélioration et à la production de ce document.

Recommandations principales

1. Les responsables d'organismes de gestion électorale (OGE) doivent apporter leur soutien à la gestion des risques comme moyen de renforcer leur capacité à tenir des élections crédibles.
2. Lorsque les dirigeants d'un OGE reconnaissent le potentiel de la gestion des risques mais se trouvent confrontés à des limitations en termes de ressources et de temps, ceux-ci doivent l'institutionnaliser par étapes.
3. Les OGE dotés d'une bonne compréhension du concept et des capacités permettant son adoption et sa mise en œuvre doivent faire des efforts globaux afin d'intégrer la gestion des risques dans tous les aspects de leur travail.
4. Quelle que soit l'approche – progressive ou globale – choisie par un OGE pour institutionnaliser la gestion des risques, celui-ci devra toujours commencer par faire le point sur les ressources organisationnelles existantes qui peuvent être utilisées à cette fin.
5. Lors de la phase d'institutionnalisation de la gestion des risques, les OGE doivent s'assurer que les structures et les processus créés sont durables.
6. Outre les modifications internes, les OGE doivent créer un forum inter-agences afin d'échanger des données sur les risques et de coordonner les efforts de prévention et d'atténuation.

Résumé

Les élections sont des entreprises complexes. Quel que soit le lieu où elles se déroulent, les organismes de gestion électorale (OGE) sont confrontés à de nombreux risques en les organisant. Ces risques sont liés aux aspects juridiques, opérationnels, techniques, politiques, sécuritaires et autres des processus électoraux. Lorsque les risques deviennent réalité, les conséquences peuvent être graves dans des démocraties bien établies aussi bien que dans des démocraties en transition. La gestion des risques est une démarche soutenue par de nombreuses professions pour réaliser des tâches complexes, et c'est aujourd'hui un domaine dont l'importance est croissante au sein de la communauté des OGE, des professionnels de l'assistance électorale et des chercheurs sur les questions de démocratie.

Ce document politique démontre l'importance de l'institutionnalisation de la gestion des risques électoraux. Le document débute par une discussion sur les principaux aspects terminologiques et méthodologiques de la gestion des risques de façon à en déduire des définitions spécifiques au domaine des élections et à déterminer les éléments à prendre en compte dans la gestion des risques électoraux. Ensuite, il fait le point sur les pratiques existantes en matière de gestion des risques électoraux, en se fondant sur les résultats d'une enquête mondiale réalisée par IDEA International dans 87 pays, ainsi qu'en mettant en lumière des initiatives internationales en matière d'assistance électorale qui contribuent à ces efforts.

C'est en puisant, plus largement, dans les expériences de l'institutionnalisation de la gestion des risques présentées dans les études de cas, ainsi que dans l'expérience spécifique accumulée par les OGE en matière d'élections grâce à l'utilisation de l'outil de Gestion des risques électoraux d'IDEA International (outil GRE), que deux solutions pratiques ont été identifiées pour la mise en œuvre des recommandations politiques. La première solution consiste en une approche progressive de l'institutionnalisation de la gestion des risques ; celle-ci permettra de s'assurer qu'un OGE est capable de mettre le processus en place « lentement, mais sûrement ». Les OGE peuvent facilement adopter cette démarche car elle peut être conçue de façon à utiliser dans un premier temps les ressources existantes et pour croître au rythme qui conviendra à l'OGE en question.

La seconde solution consiste en une approche globale, qui est particulièrement indiquée lorsqu'est prévue une réforme institutionnelle plus large et que des ressources sont disponibles. Ce processus « d'un seul coup » s'avère plus complexe mais, s'il est géré de manière efficace, il est plus susceptible de donner des résultats, et ce plus rapidement.

Les OGE doivent créer un processus de gestion des risques sur mesure en prenant en compte la taille et la structure de l'organisation, ainsi que ses ressources, ses modes de communication et de prise de décision, etc. Les normes en matière de gestion des risques, telles que celles établies par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), constituent des références utiles pour garantir la qualité du processus de gestion des risques. Les enseignements tirés de l'étude mondiale et des études de cas démontrent que la conception de la gestion des risques peut différer, même au sein de chacune des différentes catégories d'OGE, à savoir les modèles d'OGE indépendants, gouvernementaux ou mixtes définis par IDEA International.

Les détails liés aux différents cadres institutionnels, juridiques ou managériaux ainsi que les éléments des processus de gestion des risques dépassent le cadre de ce document politique. Ces aspects doivent être développés dans des documents de fond conçus pour aider à la mise en œuvre de décisions politiques. Les études de cas en annexe apportent un éclairage utile sur les pratiques en matière de gestion des risques électoraux telles que mises en œuvre par des OGE en Afrique du Sud, en Australie, en Bosnie-Herzégovine, au Canada, en Inde et au Mexique, et présentent une étude comparative des principaux aspects de l'institutionnalisation de l'outil GRE d'IDEA International au Kenya, au Népal et au Nigeria.

1. Introduction

Les organismes de gestion électorale (OGE) sont chargés de diriger certaines des opérations les plus complexes entreprises par les sociétés démocratiques – la tenue d'élections. Quelles que soient la maturité des traditions démocratiques et la solidité des institutions politiques d'un pays, la conduite des élections constitue toujours une mission délicate comportant de nombreux risques.

Les organisations des secteurs public et privé qui gèrent des missions évolutives et complexes prennent de plus en plus conscience de la question de la gestion des risques et la comprennent de mieux en mieux. Pourtant, ce concept n'est perçu que de façon sporadique comme un problème d'importance dans la conduite des élections. Cela pourrait être attribué au fait qu'il s'agit d'un concept récent dans les bureaucraties de façon plus générale, ou au fait que les professionnels de l'assistance électorale internationale et les chercheurs sur les questions de démocratie n'y ont été que peu exposés. Néanmoins, trois développements récents s'avèrent prometteurs. Tout d'abord, un certain nombre d'OGE ont introduit ou commencé à envisager l'introduction de processus de gestion des risques dans leur travail. Ensuite, de nombreux OGE mettent d'ores et déjà en œuvre des politiques qui intègrent certains des principes majeurs en matière de gestion des risques, sans cependant se référer expressément au concept. Ce point est traité plus en détail dans le Chapitre 3 de ce document et dans les études de cas présentées en annexe. Enfin, les utilisateurs de l'outil de gestion des risques électoraux d'IDEA International (outil GRE) ont attesté de son utilité dans la gestion des risques électoraux dans divers pays et contextes électoraux.

L'objet premier de ce document politique est d'établir l'importance de la normalisation de la gestion des risques dans le cadre d'élections, grâce à des arguments complets. Plus particulièrement, ce document vise à offrir un soutien aux décideurs politiques et aux professionnels en matière d'élections, notamment aux prestataires et aux donateurs dans le domaine de l'assistance électorale, afin qu'ils acquièrent une meilleure compréhension du concept de gestion des risques électoraux, de son importance et des solutions à apporter pour l'utiliser de manière efficace. À l'appui de cette argumentation, ce document puise dans les cadres de gestion des risques génériques et les pratiques de gestion des risques électoraux déjà mis en œuvre par des OGE aussi bien dans des démocraties établies que dans des démocraties en transition.

Risques électoraux et conséquences

La tenue d'une élection suppose de faire en sorte que les citoyens participent, en tant qu'électeurs et candidats, au choix de leurs représentants politiques. Cependant, il n'est pas aisé de conduire un tel processus car les élections sont des entreprises extraordinairement complexes. C'est en soulignant leurs dimensions diverses que l'on peut tenter d'expliquer la complexité des processus électoraux. La première difficulté est liée à la rigueur des calendriers, des délais et de la chronologie liés aux activités électorales. Ainsi, si une activité prend du retard, cela perturbera ou soumettra à une pression la mise en œuvre de toutes les activités qui en découlent. Par exemple, si l'inscription des électeurs prend du retard, cela retardera également les nominations des partis politiques et des candidats, ce qui, à son tour, retardera ou raccourcira la période de campagne électorale.

La deuxième difficulté réside dans l'étendue géographique des activités mises en œuvre. Certaines activités, telles que la passation de marchés, sont habituellement planifiées et mises en œuvre au niveau central. D'autres, telles que l'information et l'éducation des électeurs, peuvent être planifiées et mises en œuvre au niveau central ou au niveau régional, voire local. La dernière difficulté est liée au degré d'implication des citoyens dans les activités spécifiques. Par exemple, le processus d'inscription des électeurs concerne tous les citoyens bénéficiant du droit de vote, alors que l'inscription des partis politiques et des candidats connaîtra une participation publique bien moindre. La phase des opérations de vote est la plus complexe, en raison de l'étendue de ces trois difficultés : s'assurer que tous les électeurs inscrits peuvent mettre leur bulletin dans l'urne dans le bureau de vote qui leur a été imparti, et ce au cours d'une même journée.

En raison de ces difficultés quant à l'organisation des élections, il est inévitable qu'une chose ou une autre tourne mal, comme cela se produit dans toute élection. Ambiguïtés juridiques, incohérences dans l'organisation, calendriers des opérations trop optimistes, manque de fonds, matériel électoral manquant ou au mauvais endroit, équipement défaillant, fraude électorale et contestation des résultats des élections ne constituent que quelques-uns des scénarios redoutables qui inquiètent les responsables des élections tant dans les démocraties établies que dans les démocraties en transition. À cet égard, les chercheurs soulignent les faiblesses des processus électoraux mis en œuvre tant par les démocraties en transition que par les démocraties établies (Norris, Martínez i Coma, Nai et Grömping 2016, p. 10-11 ; James 2014, p. 156-158).

Les élections litigieuses ont souvent des conséquences graves. Dans des démocraties établies, elles peuvent entamer la confiance dans les institutions et les processus démocratiques et ébranler la crédibilité d'un OGE. Par exemple, des difficultés techniques ont conduit à des retards dans la proclamation des résultats de l'élection de 2000 aux États-Unis. Des difficultés techniques ont également eu pour conséquence une répétition partielle des élections de 2013 en Australie-Occidentale (Bourke 2014 ; Woodley 2014) et des élections du Conseil du comté de Västra Götaland, en Suède (Simpson 2011 ; Werme 2011). Dans des sociétés touchées par des conflits, de telles issues peuvent engendrer une instabilité politique et déclencher des troubles ou des violences, visant parfois certains groupes vulnérables, tels que les femmes ou les minorités. Les violences post-électorales qui ont eu lieu au Kenya en 2007-2008, au Nigeria en 2011 et en Côte d'Ivoire en 2010-2011 sont des cas bien connus dans lesquels la proclamation des résultats des élections a déclenché des violences intercommunautaires et des conflits armés, qui ont eux-mêmes causé des pertes en vies humaines et la destruction d'infrastructures (Höglund 2013 ; Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité 2012, p. 24-26 ; Alihodžić 2013, p. 56-58 ; Norris, Frank et Martínez i Coma 2015).

Alors qu'il existe, de façon générale, une documentation très fournie sur les concepts de gestion des risques, ainsi que sur la gestion des risques dans des secteurs spécifiques tels que les activités industrielles, la finance, la sécurité et le changement climatique (voir par ex. Ennouri 2013 ; Razali et Tahir 2011 ; Département de la Sécurité intérieure des États-Unis 2011 ; Schinko, Mechler et Hochrainer-Stigler 2016 ; McNeil, Frey et Embrechts 2005 ; Bijl et Hamann 2002), l'on constate un manque de documentation

concernant l'institutionnalisation de la gestion des risques électoraux. Les rares documents disponibles en la matière (par ex. IDEA International 2013 ; Amri et Kie 2016) portent sur la gestion de risques spécifiques, liés, par exemple, aux conflits et aux violences électorales ou à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les élections.

Il existe également de très nombreux principes, lignes directrices et outils en matière de gestion des risques génériques. Eu égard aux principes et aux lignes directrices, l'une des références faisant autorité est celle de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), à savoir la norme ISO 31000:2009, qui fournit des principes, un cadre et des lignes directrices pour gérer des risques (Association of Insurance and Risk Managers, Public Risk Management Association et Institute of Risk Management 2010, p. 3).

La documentation concernant la norme « ISO 31000:Management du risque » insiste sur le fait que cette norme « peut être utilisée par tout type d'organisme, sans distinction de taille, d'activité ou de secteur. Les organisations qui ont recours à ISO 31000 augmentent leurs chances d'atteindre leurs objectifs, sont mieux à même de cerner les opportunités et les menaces et d'allouer et d'utiliser les ressources pour le management des risques. » (ISO sans date). Pour les organisations qui seraient intéressées par l'adoption de la gestion des risques, il existe des outils pratiques, disponibles sous différentes formes, tels que des guides pratiques, des bases de données et des logiciels¹. Cependant, en raison du caractère universel des principes de gestion des risques, les utilisateurs d'outils génériques ont besoin de connaissances et de compétences afin de les adapter en vue de leur utilisation, pour répondre aux besoins précis d'une organisation donnée. C'est le cas tout particulièrement en ce qui concerne les processus électoraux. Il est donc important de réinterpréter et d'adapter les définitions et les concepts de la gestion des risques génériques spécifiquement aux processus électoraux.

¹ Voir par ex. les sites Internet de l'Institute of Risk Management, <<https://www.theirm.org/knowledge-and-resources/risk-management-standards>> et de Capterra, <<http://www.capterra.com/risk-management-software>>, qui fournissent de nombreuses références de documentation et de logiciels sur la gestion des risques.

2. Terminologie et considérations méthodologiques

Terminologie

Il existe de nombreuses définitions du risque. Leur dénominateur commun réside dans la probabilité de l'existence d'une menace et d'un préjudice qui peuvent être évités ou atténués. L'une des définitions les plus fréquemment citées évoque « la probabilité ou la menace de dommage, de blessure, de responsabilité, de perte ou de tout autre événement néfaste causé par des vulnérabilités externes ou internes et qui pourrait être évité par une action préventive » (Skorna, Bode, Baecker, Brocke et Fleish 2010, p. 465 ; Schlegel et Trent 2016, p. 2 ; Amri et Kie 2016, p. 1). Cette définition générique peut facilement s'appliquer aux processus électoraux, étant donné que :

- les termes *dommages*, *responsabilités* et *pertes* peuvent renvoyer au matériel électoral sensible et ordinaire, tels que les listes électorales, les bulletins de vote, les urnes électorales, les résultats des élections, les équipements électoraux et les locaux dans lesquels se déroulent les élections ;
- le terme *blessures* peut faire référence aux violences physiques ou psychologiques à l'encontre d'acteurs des élections, tels que les électeurs, les administrateurs des élections, les candidats, les observateurs et les acteurs des médias ;
- le terme *vulnérabilités externes* peut renvoyer aux contextes environnementaux ou sociaux dans lesquels les élections se déroulent, ce qui peut comprendre l'exclusion sociale et politique, les tensions ethniques, religieuses et politiques, la présence de groupes armés non gouvernementaux, les violences à caractère sexiste et les catastrophes naturelles ;
- le terme *vulnérabilités internes* peut faire référence aux risques juridiques, techniques, opérationnels, financiers et autres qui sont inhérents à la mise en œuvre des activités électorales.

Les définitions de la gestion des risques se réfèrent le plus souvent aux processus d'identification et d'analyse des menaces en vue de la mise en place d'actions de prévention et d'atténuation. D'où la proposition suivante de définition de la gestion des risques électoraux :

La gestion des risques électoraux est un effort systématique entrepris dans le but d'améliorer les connaissances et la conscience de la situation en matière de risques internes et externes dans les processus électoraux, de façon à mettre en place des mesures de prévention et d'atténuation en temps opportun.

Il est également fondamental d'établir une distinction entre le terme générique de *management* ou *gestion* et le terme spécifique de *management* ou *gestion des risques* car certaines personnes pensent que ces concepts se recoupent. Bien qu'il soit difficile de donner une définition précise du « management » (ou « gestion »), car les universitaires

le perçoivent et le définissent différemment selon leur discipline (Prasad et Gulshan 2011, p. 5), une définition générique indique qu'il s'agit du « processus de prise de décision et de contrôle de l'action des êtres humains dans le but d'atteindre des objectifs prédéterminés » (Vance 1958, p. 3).

La gestion du risque, quant à elle, est définie comme consistant en des politiques, des procédures et des pratiques concernant l'identification, l'analyse, l'évaluation, le contrôle et l'évitement, la minimisation ou l'élimination de risques inacceptables (Kildow 2014, p. 31).

Encadré 2.1. L'outil de gestion des risques électoraux d'IDEA International



L'outil de gestion des risques électoraux (outil GRE) a été conçu pour renforcer les capacités de ceux qui ont pour mandat de garantir des élections pacifiques et crédibles ou qui ont un intérêt à le faire.

Cet outil est avant tout destiné aux organismes de gestion électorale, aux agences du secteur de la sécurité, aux organisations de la société civile ainsi qu'à d'autres acteurs des secteurs public ou privé. L'outil comporte trois modules :

1. Une base de connaissances : des guides sur les facteurs de risques (internes et externes) en matière d'élections
2. Des instruments d'analyse : fondés sur une analyse selon le Système d'information géographique (SIG)
3. Points d'action : le guide de la prévention et de l'atténuation

Les trois modules sont intégrés dans une application logicielle unique de façon à promouvoir une approche « apprentissage – analyse – prise de mesures ». Depuis le lancement de l'outil GRE comme bien public mondial en octobre 2013, la licence d'utilisation du logiciel a été accordée à plus de 140 organisations dans plus de 60 pays.

Source : IDEA International, <<http://www.idea.int/data-tools/tools/electoral-risk-management-tool>>

En d'autres termes, les *gestionnaires* sont responsables de l'organisation et de la coordination des activités. Bien que des gestionnaires puissent être impliqués dans l'identification de risques potentiels pour leurs activités, un *gestionnaire du risque* a pour responsabilité explicite d'entreprendre l'identification des risques, et de suivre et d'évaluer dans quelle mesure les activités sont mises en œuvre comme prévu. S'il constate des écarts dus à des vulnérabilités internes ou externes, le gestionnaire du risque en informera des gestionnaires afin que ces derniers prennent des mesures de façon à éviter ou à minimiser les impacts négatifs.

Considérations méthodologiques

Il existe de nombreuses façons de structurer des processus de gestion des risques dans une organisation. Une simple recherche en ligne indiquera de nombreux documents pertinents, des organigrammes, des vidéos et des documents sur la gestion des risques. La conception des processus et des structures de la gestion des risques est fortement corrélée au type d'organisation, à sa taille, à son domaine d'activité et à ses processus et expériences en matière de prise de décision.

Les dénominateurs communs à la plupart des systèmes de gestion des risques sont (a) l'identification du risque, (b) la mesure du risque, (c) le compte rendu et (d) la prise de décision. Ces quatre éléments sont également des composantes ayant servi à l'élaboration de l'outil GRE d'IDEA International (voir Encadré 2.1), seul instrument développé spécifiquement pour assister dans la gestion des risques électoraux. Les enseignements réunis grâce à l'utilisation de l'outil GRE par des OGE dans le monde entier fournissent des orientations méthodologiques très instructives. Les quatre éléments font l'objet d'explications dans les sous-parties suivantes.

1^{re} étape : Identification des risques

L'identification du risque implique de considérer systématiquement les scénarios possibles qui pourraient avoir un impact négatif sur l'atteinte des objectifs de l'organisation. Ce processus doit être dirigé par des experts de la gestion des risques, mais il doit également intégrer des gestionnaires et d'autres parties prenantes concernées. Des risques électoraux peuvent se matérialiser en raison de la présence de facteurs de risques sous-jacents. Par exemple, des risques juridiques pourraient se concrétiser si le cadre juridique régissant la tenue des élections était ambigu, lacunaire ou contesté par des acteurs électoraux. Des risques techniques peuvent se matérialiser si le personnel de l'OGE n'est pas correctement formé aux procédures techniques, ou si les technologies utilisées dans le processus électoral s'avèrent défectueuses. Certains risques peuvent toucher des groupes spécifiques, tels que les femmes et les groupes marginalisés.

En ce qui concerne l'identification des risques, IDEA International a catégorisé et décrit 26 facteurs de risques internes et 10 facteurs de risques externes qui pourraient déclencher ou contribuer à déclencher des violences liées aux élections. Le *Guide sur les facteurs internes* (Alihodžić et Asplund 2013a) porte sur des facteurs spécifiques aux élections, qui n'existent pas en dehors du contexte électoral. Ces derniers portent sur des risques tournant autour des acteurs, des événements, des pratiques et du matériel électoraux tout au long du cycle électoral. Quant à lui, le *Guide sur les facteurs externes* (Alihodžić et Uribe Burcher 2013) indique des facteurs qui n'ont pas pour origine le contexte électoral, et qui existent en dehors de lui. Ils comprennent des conditions exogènes qui peuvent influencer négativement sur les processus électoraux. La liste des facteurs internes et externes est présentée dans le Tableau 2.1.

Les utilisateurs de l'outil GRE d'IDEA International sont encouragés à organiser des ateliers réunissant plusieurs parties prenantes et à utiliser les guides susmentionnés lors de l'identification des risques dans les processus électoraux dans un pays et/ou dans une élection donné(e). De plus, ces deux guides sont accessibles dans la base de connaissances de l'outil GRE. Cela permet aux utilisateurs de modifier les facteurs existants, et de générer et décrire de nouveaux facteurs afin que la documentation reflète les terminologies et les spécificités locales.

Tableau 2.1. Facteurs de risques internes et externes liés aux processus électoraux

Facteurs de risques internes*	Facteurs de risques externes
1. Cadre juridique des élections contesté	1. Conditions socioéconomiques défavorables
2. Mauvaise planification et gestion des élections	2. Exclusion politique et sociale
3. Formation et éducation insuffisantes	3. Conflits liés à l'évolution des rapports de force
4. Résolution des différends électoraux inappropriée	4. Discriminations et violences basées sur le genre
5. Inscription des électeurs et des candidats perturbée	5. Présence d'acteurs du secteur privé armés
6. Campagne électorale houleuse	6. Présence de groupes criminels organisés
7. Opérations de vote problématiques	7. Plaintes portant sur le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre
8. Résultats des élections contestés	8. Atteintes aux droits humains
	9. Risques environnementaux
	10. Couverture médiatique contraire à l'éthique

* Les facteurs de risques internes ont été regroupés ; la liste complète en comprend 26.

Sources : Alihodžić S. et Asplund E., *Guide sur les facteurs internes. Guide sur les facteurs de violences liées aux élections internes aux processus électoraux*, Stockholm, IDEA International, 2013a) ; et Alihodžić S. et Uribe Burcher C., *Guide sur les facteurs externes. Guide sur les facteurs de violences liées aux élections externes aux processus électoraux* (Stockholm, IDEA International, 2013)

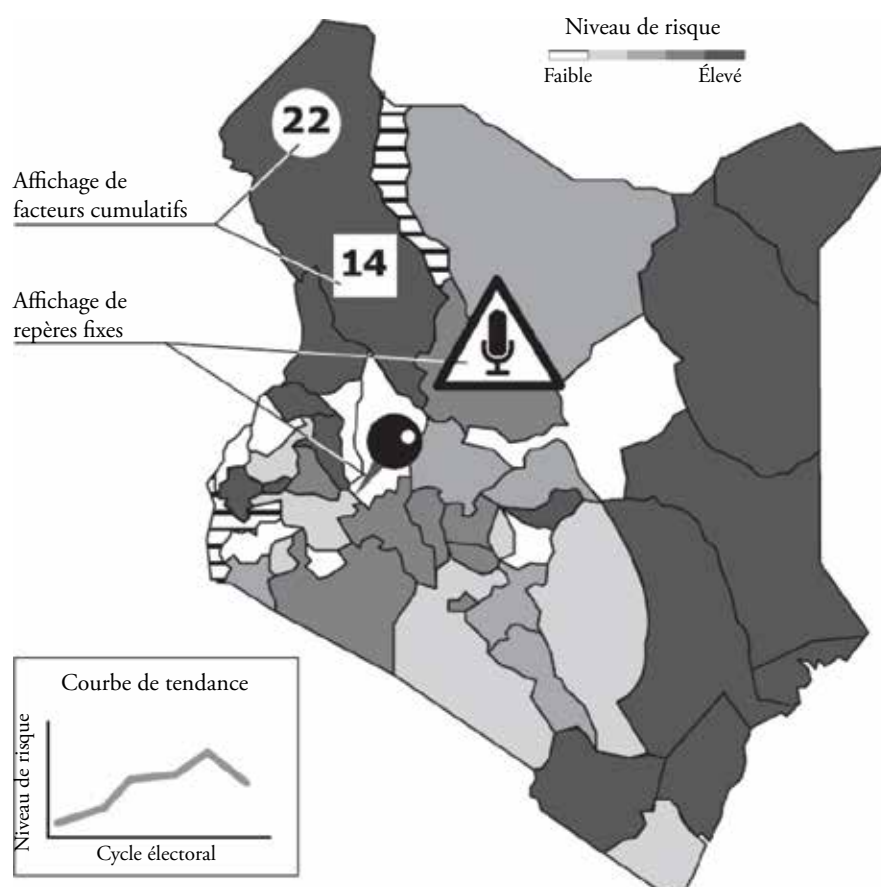
2^e étape : Mesure et analyse des risques

La mesure du risque repose sur la collecte et l'analyse de données. Alors que l'identification des risques est basée sur la réalisation d'une estimation renseignée sur ce qui pourrait mal se passer – ainsi que sur le lieu et le moment où cela pourrait arriver – la mesure du risque suppose de collecter des preuves (des données) qui indiqueront à l'avance si les problèmes dont on a fait l'hypothèse se matérialisent ou non. Dans le domaine des élections, la mesure du risque nécessite de créer un plan opérationnel pour la collecte et l'analyse de données durant toute la durée du cycle électoral. En particulier, il peut s'avérer utile de collecter des données ventilées par sexe, car il s'agit d'une façon rentable de répondre à de nombreux risques électoraux, notamment la faible participation, et de prévenir les violences électorales (Bardall 2013, 2015). Bien que les plans de collecte des données puissent devenir extrêmement complexes, il n'existe pas d'alternative à la collecte et à l'analyse systématiques de données, lorsqu'il s'agit de la détection de problèmes.

L'outil GRE d'IDEA International comprend plusieurs fonctions spécifiquement mises au point pour permettre à l'utilisateur d'instituer une rigueur méthodologique dans la conception et dans la mise en œuvre de la collecte et de l'analyse des données. Ainsi, pour chaque facteur de risque sont définis des indicateurs observables et des méthodes possibles de collecte et d'analyse des données. Le logiciel de l'outil GRE comprend également des questionnaires de collecte de données prêts à l'emploi. De plus, l'outil utilise des technologies de l'information et de la communication (TIC) innovantes, notamment le système d'informations géographiques (SIG) pour la gestion, l'analyse et la visualisation des données. Les utilisateurs peuvent personnaliser les échelles de mesure des niveaux de risque, exporter des données dans divers formats vers la base de données unifiée, et visualiser l'état des risques sous forme de codes couleur, de valeurs chiffrées et de repères fixes représentés sur une carte, ou bien sous forme de courbes de tendance. La Figure 2.1 montre un exemple d'interface utilisateur comportant une carte de ce type, et offre un aperçu des types de fonctions disponibles en termes de cartographie et de réalisation de graphiques.

La *cartographie géographique des risques* s'avère utile pour communiquer sur des concepts de risques complexes de façon simple et compréhensible. Cependant, si les données sont collectées par cycles successifs, le codage couleur géographique ne pourra pas donner une idée des évolutions. L'utilité *des courbes de tendance* est de fournir des résultats analytiques sur les facteurs dynamiques dont la qualité de risque peut changer fréquemment. Ainsi, les cartes de risque et les courbes de tendance se complètent très bien. Les *repères géographiques fixes* sont utilisés pour localiser de manière précise un événement ou un incident. La densité des repères fixes dans une région constituera un bon indicateur des niveaux de risque. Enfin, les *données chiffrées* présentées sur des cartes permettent la présentation et la lecture de données très précises, telles que, par exemple, le nombre de protestations reçues (Alihodžić 2013, p. 61-62).

Figure 2.1. Exemple de carte à codes couleur avec repères fixes et données chiffrées



Source : Alihodžić, S., « Electoral violence early warning and infrastructures for peace » [Alerte précoce des violences électorales et infrastructures pour la paix], *Journal of Peacebuilding and Development*, 7/3 (2013), p. 54-69.

3^e étape : Établissement de rapports

Cette procédure a trait à l'information des administrateurs sur les questions qui nécessitent leur attention et la prise de mesures. Les procédures d'établissement de rapport peuvent différer d'une organisation à l'autre. En ce qui concerne la réponse aux risques électoraux, les rapports peuvent être envoyés aux responsables de l'OGÉ, ainsi qu'aux responsables de haut niveau du secrétariat, et aux bureaux régionaux et de terrain. Un principe de base simple pourrait consister à partager l'information avec toutes les personnes ayant pour mandat de mettre en place des mesures de prévention ou d'atténuation des impacts négatifs ou avec toutes les personnes habilitées à le faire.

Il n'est pas rare, dans les élections, que des acteurs extérieurs, tels que des agences de sécurité, soient mieux à même de répondre à des menaces externes. L'établissement de rapports sur les risques électoraux peut donc parfois sortir du cadre de la structure de l'OGE.

La méthodologie de l'outil GRE incite à créer et à diffuser des alertes de risque comme moyen d'améliorer l'efficacité de la communication d'informations sur les risques électoraux au sein d'un OGE. L'intérêt de disposer d'alertes de risques efficaces est de pouvoir transférer des informations complexes liées aux risques électoraux de façon simple et dans les délais impartis, tout en renforçant la confiance des utilisateurs dans l'objectivité et dans la rigueur de la méthode appliquée pour générer ces documents. Les alertes de risques ne comptent habituellement que quelques pages. En plus d'être faciles à comprendre, elles sont donc également relativement faciles et rapides à produire après réception des données. Enfin, les cartes de risques comprennent des légendes et des informations concernant les sources des données, ainsi qu'une analyse succincte et des options de prévention et d'atténuation qui pourront être prises en compte par les décideurs.

En ce qui concerne les rapports, les retours sur les décisions et sur les mesures prises concernant chaque alerte de risque sont cruciaux pour permettre à l'institution d'apprendre et d'améliorer l'efficacité des processus de gestion des risques et des mesures prises. Par conséquent, l'outil GRE comporte un Registre Risque et Mesure (*Risk and Action Register*, RAR) qui recueille les informations liées à des alertes de risques spécifiques. Celles-ci comprennent le type de risque, les régions touchées et la phase du cycle électoral, ainsi que les mesures prises et les résultats atteints. Enfin, les utilisateurs sont en mesure de distinguer entre les alertes de risques qui sont actives et les dossiers qui sont clos.

4^e étape : Prise de décision

La prise de décision concerne les discussions, les consultations et la coordination à travers lesquelles des mesures concrètes sont identifiées et mises en place. L'objectif est d'agir rapidement et de concentrer l'attention et les ressources sur des domaines cruciaux. L'utilisation des rapports participera à la compréhension de la situation, nécessaire pour prendre des décisions éclairées, adéquates et adaptées aux conflits, qui mettent en balance les différentes options réalisables. Les OGE peuvent difficilement éliminer les facteurs structurels (externes), tels que les revendications sociales ou la présence d'une criminalité organisée, qui peuvent affecter les processus électoraux. Dans les élections, il est donc conseillé de créer un forum réunissant diverses agences, composé d'acteurs capables de coordonner des mesures de prévention et d'atténuation. Par exemple, IDEA International (Alihodžić et Asplund 2013b) propose une centaine de mesures à prendre dans le cadre de la collaboration entre acteurs des secteurs public et privé de façon à répondre aux risques électoraux à chaque étape du cycle électoral.

La méthode utilisée par l'outil GRE intègre le fait que les efforts visant à la prévention et à l'atténuation des risques peuvent prendre différentes formes et impliquer différents

acteurs. Cette méthode présente une approche à trois niveaux en matière de prévention et d'atténuation des risques électoraux, en particulier en ce qui concerne les risques relatifs aux violences liées aux élections. Les trois niveaux ont trait à :

1. *Une administration électorale et une justice améliorées.* Ce niveau souligne les stratégies spécifiques de planification, de mise en œuvre des élections et de résolution des différends qui peuvent être utilisées par les OGE et les organismes de résolution des différends électoraux pour éviter les controverses et les défauts techniques, de façon à minimiser l'éventualité de flambées de violence.
2. *Une sécurité électorale améliorée.* Ce niveau souligne les mesures spécifiques en matière de sécurité des élections qui peuvent être prises par des agences du secteur de la sécurité à chaque étape du cycle électoral dans le but de protéger de toute violence les acteurs, les événements, les locaux et le matériel électoraux.
3. *Des infrastructures pour la paix améliorées.* Ce niveau souligne la mise en place de moyens permanents en faveur de la consolidation de la paix et de la prévention, de l'échelle locale à l'échelle nationale, qui peuvent utiliser des stratégies visant à traiter les causes du conflit, et coordonner et mobiliser des acteurs des secteurs public et privé, des organisations de la société civile (OSC), des chefs traditionnels et religieux, des notables et d'autres organisations et personnes ayant la capacité de contribuer à la prévention et de désamorcer des tensions autour d'élections.

Il a été avancé que toutes les organisations disposaient « d'une certaine forme d'activités en place dans le domaine de la gestion des risques, mais celles-ci sont souvent des activités *ad hoc*, informelles, disparates et portant sur des risques opérationnels ou de conformité, et elles ne portent pas systématiquement sur des risques stratégiques et émergents, qui sont les plus susceptibles d'affecter la réussite d'une organisation » (Frigo et Anderson, 2011, p. iii). Cela pourrait également s'appliquer aux OGE. Par conséquent, pour promouvoir la normalisation de la gestion des risques électoraux il faut tout d'abord comprendre dans quelle mesure ce concept est déjà présent dans le travail des OGE.

3. L'état de la gestion des risques dans les élections de par le monde

En 2014, IDEA International a mené une enquête dans 87 pays afin de déterminer si les OGE dans ces pays disposaient de procédures et d'outils institutionnalisés en matière de gestion des risques, quelles procédures et outils étaient utilisés, et enfin s'il existait une pratique ou un outil de gestion des risques qui n'était pas officiellement institutionnalisé mais contribuait à la gestion des risques électoraux.

L'enquête a conclu que 18 pays disposaient d'une forme ou d'une autre de solution ou de processus formel de gestion des risques ; 34 pays utilisaient des pratiques qui n'étaient pas obligatoirement considérées ou dénommées officiellement comme étant des outils de gestion des risques, mais qui donnaient néanmoins des résultats concluants ; et 35 pays n'utilisaient aucun outil de gestion des risques. Il convient toutefois de noter que les informations contenues dans les parties suivantes reflètent les perceptions des personnes interrogées sur le concept de la gestion des risques, qui ne correspondent pas toujours à la définition de la gestion des risques telle qu'exposée dans ce document.

Les informations qui suivent sont tirées de l'enquête. Lorsqu'elles sont disponibles, des références supplémentaires sont fournies.

Solutions formelles de gestion des risques

Les solutions formelles en matière de gestion des risques se répartissent en deux catégories :

1. *Les solutions globales de gestion des risques.* Celles-ci nécessitent l'adoption d'un cadre très large de gestion des risques. Ces solutions peuvent être externes ou internes.
2. *Les solutions partielles de gestion des risques.* Celles-ci comportent des outils et des procédures appliquées à des domaines spécifiques du travail d'un OGE.

Solutions globales de gestion des risques

Les solutions globales en matière de gestion des risques impliquent que des outils et des procédures sont appliqués dans tous les domaines du travail d'un OGE. Des exemples de solutions globales externes de gestion des risques sont : l'adoption des normes ISO en matière de gestion des risques en Arménie et en Moldavie (Commission électorale centrale de la République de Moldavie 2014) ; l'adoption de procédures en matière de gestion des risques par les gouvernements du Canada (voir Annexe A), de la Colombie (Secretaría de Gestión de Riesgos 2014) et de l'Espagne ; et l'adoption de l'outil GRE d'IDEA International par le Kenya et le Nigeria (voir Annexe A). Les exemples de solutions internes comprennent les solutions élaborées par des OGE en Afrique du Sud, au Costa Rica, en Norvège et en Nouvelle-Zélande.

Élections Canada utilise le Cadre stratégique de gestion intégrée du risque du gouvernement fédéral (Gouvernement du Canada 2013), tandis que la Colombie applique le Modèle normalisé de contrôle interne (Modelo Estándar de Control Interno, MECI) (Secretaría Distrital de Hacienda 2016). Le Tribunal suprême des élections au

Costa Rica a élaboré un *Manuel de gestion de crise* afin de prendre en charge d'éventuels risques et situations d'urgence. Ce manuel comprend les procédures qui doivent être suivies par l'équipe d'intervention en matière de communication stratégique et de politiques.

En Nouvelle-Zélande, la Commission électorale a institué un cadre de gestion du risque (Bureau du directeur général des élections de la Nouvelle-Zélande, sans date, p. 16), qui est utilisé pour identifier, analyser et suivre les risques liés à des projets, à des événements électoraux et aux affaires commerciales. Les risques liés à des projets font l'objet d'un rapport à l'équipe de direction tous les quinze jours. Les risques liés à des opérations, à des événements ou aux affaires commerciales font l'objet d'un rapport hebdomadaire à l'équipe de direction et lors de chaque réunion du conseil de la Commission électorale.

En Norvège, les outils développés et adaptés comprennent des plans de communication, des plans de continuité des activités (conçus pour éviter toute interruption des opérations) et le Système de gestion de crise CIM[®] (One Voice, sans date).

Solutions partielles de gestion des risques

Les solutions partielles en matière de gestion des risques comprennent des outils et des procédures qui s'appliquent à des domaines spécifiques du travail d'un OGE. Par exemple, la gestion des risques s'applique à la compilation des suffrages au Danemark. En outre, certaines municipalités peuvent disposer de leurs propres stratégies de gestion des risques. L'on peut voir également des solutions partielles de gestion des risques dans l'utilisation des TIC en Estonie, où est utilisé un système spécial de gestion des risques centré sur l'informatique (Kalvet 2009), et dans les aspects de sécurité des processus électoraux au Guatemala (ACE, Le Réseau du savoir électoral, sans date), où des plans d'urgence et de sécurité ont été élaborés pour chaque domaine et chaque type d'urgence. Également au Guatemala, un comité reste en contact permanent avec les agences de sécurité et d'aide humanitaire de l'État, contribuant ainsi à la prise en charge des urgences durant le processus électoral.

L'on peut percevoir encore la gestion des risques au travers de la mise en place de plans de gestion de crise en Géorgie (Administration électorale de la Géorgie, 2016) et des systèmes d'alerte précoce à Madagascar, où des médiateurs sont formés pour servir d'intermédiaires entre l'OGE et les électeurs (Programme des Nations Unies pour le développement 2013). En Tanzanie, un OGE utilise le Système de gestion logistique et le Système de gestion de la communication et des incidents (Commission électorale nationale de la Tanzanie, 2011), tandis qu'aux Émirats arabes unis le plan de gestion des risques est axé sur les pannes des machines à voter électroniques (Al-Khoury 2012).

Pratiques contribuant à la gestion des risques dans les élections

Des pratiques contribuant à la gestion des risques – définies dans l'enquête comme étant des procédures qui n'ont « pas été officiellement institutionnalisées, mais qui

contribuent à la gestion des risques électoraux dans votre organisation » – ont cours dans 35 des pays étudiés. Sous différentes formes, de nombreux pays ont eu recours à des réunions de parties prenantes comprenant OGE, partis politiques, OSC, agences de sécurité, et autres. Par exemple, des comités de liaison avec des partis politiques ont été formés au Botswana (Mokgosi 2012, p. 40, 42, 48) et au Malawi (Programme des Nations Unies pour le développement, sans date). Au Bénin, des réunions *ad hoc* réunissent OGE et agences de sécurité du secteur public durant toute la période électorale (ce qui recouvre la campagne électorale, le scrutin et la proclamation des résultats).

Au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Mozambique, des forums consultatifs ont été organisés par l'OGE avec les partis politiques et d'autres parties prenantes aux élections. Au Burundi, une plateforme SIG réunissant diverses parties prenantes et dirigée par une OSC assure une veille des violences électorales (Crouzel 2014, p. 11). Au Cameroun sont organisées des réunions consultatives *ad hoc* avec toutes les parties prenantes aux niveaux national, provincial et local, dans le cadre des efforts de gestion des risques électoraux. À Djibouti, la coordination avec d'autres parties prenantes aux élections se poursuit, tandis que les efforts de l'OGE en Éthiopie se concentrent sur la promotion du Code de conduite du parti politique (Colloque sur les élections en Afrique 2009).

En Sierra Leone, des comités de surveillance des districts (District Monitoring Committees, DMC) sont organisés afin d'observer des événements sur le terrain et de participer à la médiation des conflits (Jackson 2013). En Zambie, les mécanismes de gestion des risques électoraux comprennent des comités de liaison avec les partis politiques (au niveau du district et au niveau national) ; des comités de gestion des conflits (au niveau du district et au niveau national) ; de l'éducation civique et de la publicité à l'intention des électeurs ; et des vérifications et des contrôles en rapport avec les élections (Commission électorale de Zambie 2016). Au Zimbabwe, les stratégies et procédures indiquées comme étant des mécanismes de gestion des risques comprennent des comités de liaison multipartites et des codes de conduite (Commission électorale du Zimbabwe, sans date).

Des procédures relevant des TIC ont été utilisées par l'Albanie pour sécuriser bases de données et sites Internet, par le Gabon pour l'inscription biométrique des électeurs, et par la Hongrie et la Lituanie pour le contrôle de qualité des systèmes informatiques électoraux. Le Burundi a mis en place une formation spécifique destinée à renforcer les capacités du personnel de l'OGE en matière de gestion des risques : le personnel de l'OGE à tous les niveaux a reçu une formation sur la résolution des différends électoraux (Commission électorale nationale indépendante du Burundi 2014).

Dans le même temps, une formation sur les violences électorales et l'alerte précoce a été mise en œuvre au Chili, en Éthiopie, au Swaziland et au Tchad. En Lituanie, la Commission électorale centrale (Central Election Commission, CEC) publie des affiches d'information décrivant les situations électorales potentiellement à risque. Par exemple, la Lituanie a récemment organisé une campagne visant à proscrire « l'arrosage » des électeurs et d'autres types de corruption dans les élections (CEC de Lituanie, sans date).

L'Équateur et la Lettonie ont recouru à la planification opérationnelle sous la forme de plans d'urgence mis en place pour les zones privées d'électricité. Au Liban, le ministère de l'Intérieur et des Municipalités, responsable de l'organisation des élections, a reçu le soutien de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (International Foundation for Electoral Systems, IFES) pour concevoir des plans de sécurité durant les élections (IFES 2010). Au Yémen, le département britannique pour le Développement international (Department for International Development, DFID) a apporté une aide financière pour la planification de la sécurité des élections fondée sur les risques (Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth 2015).

L'outil GRE d'IDEA International est utilisé en Bosnie-Herzégovine (IDEA International 2013), en Libye (Zayid 2015) et en Tunisie (IDEA International 2014). L'Autriche procède à la gestion des risques électoraux au travers de réunions avec ses OGE de niveau inférieur, de l'amélioration constante des formulaires, de l'estimation des coûts, des calendriers, des flux et de la charge de travail. L'inscription biométrique des électeurs fait figure d'outil de gestion des risques au Gabon, alors que la Mauritanie se fie aux règlements internes qui gouvernent la structure et la composition de l'OGE. Maurice a mené un processus d'évaluation, et l'Uruguay a indiqué réagir « lorsque des problèmes surviennent ».

Enfin, les enquêteurs ont signalé 35 pays dans lesquels l'OGE ne mettait en œuvre aucune pratique de gestion des risques au moment de l'enquête².

Initiatives internationales contribuant à la gestion des risques dans les élections

Les conclusions de l'enquête indiquent que, outre la conception de solutions internes en matière de gestion des risques, les OGE adoptent souvent des pratiques et des outils proposés par les prestataires d'aide internationale. En plus de l'outil GRE d'IDEA International, il convient de mentionner d'autres initiatives qui pourraient rendre plus aisée une institutionnalisation de la gestion des risques en matière d'élections. Un certain nombre de prestataires et d'observateurs internationaux d'assistance électorale, tels que l'Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, EISA), IFES, IDEA International, l'Institut national démocratique pour les affaires internationales (National Democratic Institute, NDI), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE-BIDDH), l'Organisation des États américains (OAS), le Carter Center, le département des Affaires politiques des Nations Unies (UNDP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que des chercheurs du Projet pour l'intégrité électorale (Electoral Integrity Project, EIP) ont développé des méthodologies et des outils visant à l'amélioration de la collecte et de l'analyse des données relatives aux élections, dont certains portent sur des risques électoraux spécifiques. Cette liste n'est pas exhaustive.

2 Vous pouvez obtenir plus d'informations sur cette enquête sur demande (courriel : elections@idea.int).

Par exemple, le Système de surveillance des élections (Electoral Monitoring, ELMO) du Carter Center est un système à code source libre destiné aux observateurs électoraux pour la collecte de données et la communication d'informations (The Carter Center, sans date). La gamme de documents de l'IFES sur l'intégrité en matière d'élections (IFES, sans date) fait la promotion de l'utilisation d'évaluations rigoureuses de l'intégrité électorale, et sa méthodologie pour l'éducation et la résolution de la violence électorale (Election Violence Education and Resolution, EVER) offre un cadre pour la collecte systématique d'informations, les normes de vérification et l'analyse des tensions et des indicateurs communautaires (IFES, sans date). L'EIP contribue au développement de la documentation, de cadres analytiques, et d'outils pour l'évaluation, l'observation, l'analyse et l'amélioration de la qualité des élections (Norris 2014 ; Norris, Elklit et Reynolds 2014 ; Martínez i Coma et Frank 2014 ; Norris, Martínez i Coma, Nai et Grömping 2016). En plus de promouvoir le débat sur les questions relatives à l'intégrité des élections en Afrique, l'EISA offre un soutien et une orientation méthodologique aux OGE et aux efforts réalisés en matière d'observation des élections (EISA, sans date). Le NDI (2014) et l'OSCE-BIDDH (2010) disposent de méthodes et d'instruments avancés quant à la surveillance et à l'observation des processus électoraux.

L'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) a développé une méthodologie de cellule de gestion de crise électorale (Election Situation Room, ESR) afin de recevoir et de consolider les données électorales envoyées par des organisations de la société civile. Les observateurs utilisent des messages textos pour partager les données sur une plateforme de cartographie en ligne (IDEA International 2015). Le département des Affaires politiques de l'ONU (2016, p. 10-13, p. 18-19) et le PNUD (2007, p. 16-20) proposent des lignes directrices respectivement pour l'évaluation des risques dans les violences électorales, et pour la programmation de l'assistance électorale. Certains produits sont le fruit de partenariats. C'est ainsi qu'ont été développées dans le cadre d'une collaboration internationale les normes ISO de gestion de la qualité qui visent à garantir des standards élevés en matière d'organisation, d'efficacité et de management tout au long du cycle électoral (OAS 2014). Un autre exemple réside dans le Cours de formation pour des élections sûres et équitables (Secure and Fair Elections (SAFE) Workshop : Model Curriculum), (IDEA International / PNUD / EIP 2015).

Les produits et les systèmes indiqués ci-dessus sont au cœur de tout processus de gestion du risque. Le fait de mieux comprendre ce concept et d'améliorer la rigueur méthodologique de la collecte de données facilitera l'adoption de pratiques de gestion du risque par les OGE.

L'étendue de l'utilisation actuelle de la gestion du risque par les OGE semble indiquer que le concept gagne du terrain. Cependant, rares sont encore les cas dans lesquels les efforts d'institutionnalisation se font de manière globale. Au contraire, la gestion des risques est souvent conçue ou mise en œuvre de façon restreinte sous le couvert de la prévention des conflits et des violences. L'existence de cadres de gestion des risques génériques, les expériences authentiques des OGE (voir Annexe A) et celles collectées au cours de la mise en œuvre de l'outil GRE d'IDEA International éclairent plus largement le contenu et le champ d'action de la gestion des risques électoraux. Les options d'institutionnalisation des processus de gestion des risques sont examinées et développées dans le chapitre suivant.

4. Options de mise en œuvre

Frigo et Anderson (2011, p. iii) identifient sept « facteurs de réussite » génériques qui se sont avérés précieux dans les initiatives réussies de gestion des risques en entreprise, à savoir :

1. Soutien au plus haut niveau de l'organisation ;
2. Procéder par étapes progressives ;
3. Se concentrer, au début, sur un nombre restreint de risques importants ;
4. Mobiliser les ressources existantes ;
5. S'appuyer sur des activités existantes en matière de gestion des risques ;
6. Intégrer la gestion des risques dans le tissu des activités de l'organisation ;
7. Mises à jour régulières et formation continue pour les dirigeants et les hauts responsables.

Fondées sur la littérature générique, sur les bonnes pratiques en matière électorale et sur les connaissances accumulées lors de la mise en œuvre de l'outil GRE dans plusieurs pays, deux approches ont été identifiées pour l'introduction de la gestion des risques dans les OGE : une approche progressive et une approche globale.

L'approche progressive

L'institutionnalisation progressive de la gestion des risques se révèle appropriée lorsque les responsables ont reconnu le potentiel du concept mais qu'ils sont confrontés à des limitations en termes de ressources et de temps disponible pour l'intégrer au sein de l'organisation. L'approche progressive offrira à un OGE une flexibilité dans le choix des domaines d'application de la gestion du risque. Il peut s'agir des questions les plus importantes pour l'organisation, ou des domaines dans lesquels l'impact de la gestion des risques sera plus susceptible de parvenir aux résultats attendus. La limitation du champ d'action permettra à l'OGE de tester et de comprendre les différentes options, telles que le meilleur moyen de renforcer les capacités du personnel ou la façon de transformer les structures institutionnelles afin de garantir la rentabilité des processus de gestion des risques avant que le concept ne soit appliqué à toute l'organisation. À cet égard, il convient de procéder par étapes progressives et de se concentrer au départ sur un nombre restreint de risques, et de mobiliser les ressources et les processus existants.

Un certain nombre d'obstacles à la réussite de la mise en œuvre de l'approche progressive ont été identifiés. Premièrement, les efforts d'institutionnalisation pourraient être enterrés à la suite d'un changement de personnel à la tête de l'OGE, les nouveaux dirigeants pouvant ne pas comprendre les efforts en cours (ou ne pas s'en sentir maîtres ou responsables). Deuxièmement, l'effort pourrait être suspendu en raison de restrictions budgétaires survenant en période de crise financière, et ne plus être repris par la suite. Troisièmement, des efforts partiels pourraient mener à des résultats partiels, ce qui pourrait compromettre l'évaluation objective des résultats, en particulier dans le domaine de l'organisation des élections, où toutes les activités sont interdépendantes.

L'approche globale

L'institutionnalisation de la gestion des risques selon une approche globale est un exercice exigeant. L'ambition d'accomplir « tout d'un coup » nécessitera la détermination et l'attention pleine et entière des cadres supérieurs et intermédiaires, des ressources suffisantes et durables pour de nouveaux effectifs et leurs coûts opérationnels, l'appui d'experts, habituellement par le recours à des consultants extérieurs, et suffisamment de temps pour le renforcement systématique des capacités à tous les niveaux de l'organisation.

L'adoption d'une approche globale de la gestion des risques dans les élections peut également rencontrer un certain nombre d'écueils. Premièrement, lors de la prise de décision d'adopter la gestion des risques, la direction de l'OGE pourrait sous-estimer l'engagement institutionnel nécessaire à la mise en œuvre d'une approche globale et par conséquent ne pas allouer un budget suffisant à cet effet. Deuxièmement, la mise en place de la gestion des risques au sein d'un OGE pourrait être confiée à une personne ou à une équipe ayant un mandat trop limité pour s'adresser aux administrateurs et aux départements concernés, et s'assurer qu'ils s'acquitteront de leur tâche. Troisièmement, les experts recrutés, comme des consultants en gestion des risques ou du personnel récemment embauché, pourraient avoir une compréhension limitée des spécificités du cœur de métier d'un OGE, et ainsi éprouver des difficultés à concevoir un modèle qui s'adapte facilement à l'organisation. Quatrièmement, le système de gestion des risques pourrait introduire une nouvelle strate de complexité bureaucratique dans le travail de l'OGE sans que sa rentabilité en empêchant des risques de se matérialiser soit démontrée.

Étant donné le niveau d'engagement organisationnel nécessaire, la décision d'adopter une démarche globale sera souvent liée à une réforme plus vaste ou à des efforts plus larges en termes de renforcement des capacités. Par exemple, l'approche globale pourrait convenir si un OGE entreprenait une restructuration en interne ou si elle était menée à bien dans le cadre d'une réforme bureaucratique de plus grande envergure à l'échelon national. De plus, cette approche pourrait être réalisable par des OGE bénéficiant d'une assistance électorale internationale qui fournit des financements et une expertise extérieurs. Dans ce dernier cas, la question de la durabilité des processus de gestion des risques à long terme, après que les ressources et l'expertise extérieures ont été supprimées, doit être examinée.

Selon les circonstances, c'est donc l'option progressive ou l'option globale qui est à privilégier (voir Tableau 4.1). Lors de la prise de décision initiale concernant l'institutionnalisation de la gestion des risques au sein d'une organisation, les deux approches doivent être prises en compte et leurs avantages doivent être évalués par les décideurs au sein de l'OGE, par les prestataires d'assistance électorale et par les organisations d'aide au développement. Il faut procéder à une cartographie exhaustive des ressources existantes pour la collecte et l'analyse de données avant que la stratégie ne soit mise en place.

Tableau 4.1. Approches progressive et globale de l'introduction de la gestion des risques dans les organismes de gestion électorale

Facteurs clés	Approche progressive	Approche globale
Initiative	Les cadres supérieurs d'un OGE examinent les façons d'améliorer la qualité du travail de l'organisation	Les cadres supérieurs d'un OGE ont bien compris le concept Un OGE entreprend un processus de réforme interne plus vaste Existence d'une initiative publique de plus grande envergure pour l'institutionnalisation de la gestion des risques dans les institutions de l'État Un partenariat avec des prestataires d'assistance électorale internationale offre des projets de renforcement des capacités de ce type
Ressources	Accent mis sur l'optimisation de l'utilisation des ressources humaines et financières existantes	Les ressources humaines et financières sont inhérentes au cœur du métier
Durée	Efforts de moyen à long terme se poursuivant au-delà d'un cycle électoral	Effort de court terme mis en œuvre selon un calendrier établi, idéalement en période post-électorale
Modes d'apprentissage	Ensemble d'essais successifs en interne Soutien technique et conseils extérieurs limités	Des consultants extérieurs sont impliqués dans la planification, le suivi et l'évaluation de façon à émettre des recommandations sur les besoins et les améliorations à apporter

5. Conclusions et recommandations

Le concept de gestion des risques n'est pas encore largement utilisé par les organismes de gestion électorale, et il ne fait pas l'objet d'une promotion de grande envergure de la part des prestataires d'assistance électorale et des bailleurs internationaux. Il ne suscite pas non plus de débat dans le monde de la recherche. Néanmoins, les OGE qui ont intégré et mis en œuvre certains aspects de la gestion des risques, que ce soit au travers d'initiatives internes ou sous l'effet d'influences extérieures, lui restent fidèles. Cela est particulièrement manifeste dans leur détermination à investir des fonds dans un processus de long terme de renforcement des capacités en matière de gestion des risques. Par conséquent, lorsqu'il s'agit généraliser la gestion des risques électoraux, la question n'est pas si, mais quand, la plupart des OGE officialiseront ces processus.

Cependant, le manque d'études comparatives, la complexité du mandat et les ressources qui sont nécessaires font que le processus d'adoption de la gestion des risques au sein d'une institution telle qu'un OGE n'est pas chose aisée. Par conséquent, l'objectif principal de ce document politique consiste à apporter une compréhension théorique élémentaire du concept, ainsi que des références comparatives et des suggestions d'options politiques qui aideront les OGE à adopter la gestion des risques de la façon qu'ils jugeront la plus efficace.

Il convient également d'espérer que ce document suscitera l'intérêt des professionnels de l'assistance électorale, des organisations de développement et des chercheurs aux niveaux national, régional et mondial. Cela contribuerait à faire progresser le concept grâce à une meilleure coordination de la production de connaissances tout en offrant également une expertise et une documentation ciblées.

Une décision politique éclairée de la part de la direction d'un OGE constitue une étape importante dans l'institutionnalisation de la gestion du risque. Cependant, le processus de mise en œuvre doit être taillé sur mesure pour les modalités institutionnelles, juridiques et managériales d'un OGE. La mécanique des processus techniques clés, tels que l'identification des risques, la collecte de données, la communication et la prise de décision, et la garantie de la sensibilité au genre, nécessitera une analyse en profondeur. Ces questions dépassent le cadre de ce document et devront faire l'objet de développements dans une documentation spécifique conçue pour aider à la mise en œuvre des décisions politiques respectives.

Recommandations

Le présent document politique recommande la généralisation de la gestion des risques dans les élections. Les principales recommandations sont les suivantes :

- 1. La direction d'un OGE doit adopter la gestion des risques comme moyen de renforcer ses capacités à tenir des élections crédibles.**

Les commissaires électoraux et les cadres supérieurs sont souvent confrontés à des situations dans lesquelles les décisions importantes doivent être prises sous la pression. Dans ces circonstances, il sera utile de disposer d'une bonne connaissance de la situation et d'une compréhension des risques associés aux

différentes options politiques et aux décisions opérationnelles. Commissaires et cadres supérieurs doivent donc être les principaux initiateurs et défenseurs de l'institutionnalisation de la gestion des risques au sein de leur organisation.

- 2. Lorsque la direction d'un OGE reconnaît le potentiel de la gestion des risques mais se trouve confrontée à des limitations en termes de ressources et de calendrier, elle doit adopter une approche progressive de son institutionnalisation.**

La gestion des risques est un processus complexe qui nécessite des ressources suffisantes et une rigueur méthodologique. Si un OGE souffre de restrictions budgétaires, ou s'il existe un manque de compréhension concernant les coûts et les avantages de la gestion des risques, cela fera peut-être hésiter les dirigeants de l'organisation. Le défi pourrait s'avérer plus important encore si l'institutionnalisation débutait au cours de la période chargée au cours de laquelle se déroulent les préparatifs des élections. Cela est dû principalement au fait que la veille et l'analyse d'un grand nombre de facteurs de risques pourraient nécessiter plus d'attention et de ressources qu'un OGE n'est capable d'en fournir à ce moment précis. L'adoption de l'approche progressive dégagera suffisamment de temps pour mettre à l'épreuve différents concepts, et pour l'apprentissage institutionnel, augmentant ainsi les chances de réussite. Fondamentalement, une telle approche aidera à démontrer, dans un calendrier raisonnable, l'efficacité de la gestion des risques et les avantages stratégiques que celle-ci peut apporter à une organisation.

- 3. Les OGE ayant une bonne compréhension des avantages de la gestion des risques, ainsi que la capacité d'adopter et de mettre en œuvre le concept, doivent faire un effort global pour intégrer la gestion des risques dans tous les aspects de leur travail.**

Bien que l'approche globale de l'institutionnalisation des pratiques de la gestion des risques soit plus exigeante, certains OGE pourraient tirer avantage de son adoption. Cela pourrait s'avérer particulièrement pertinent dans les cas où les cadres supérieurs d'un OGE auraient une bonne compréhension des avantages du concept et la capacité de l'adopter et de le mettre en œuvre. Cette approche pourrait également convenir si un OGE entreprenait un processus de réforme interne entraînant une modification de sa structure institutionnelle et une réorganisation de ses ressources.

- 4. Qu'un OGE adopte une approche progressive ou globale de l'institutionnalisation de la gestion des risques, il doit toujours débiter par inventorier les ressources organisationnelles existantes qui peuvent être utilisées à cette fin.**

Les expériences et l'enquête ont toutes deux montré à quel point les OGE ayant introduit la gestion des risques avec succès avaient mobilisé les ressources existantes. Les OGE doivent se montrer créatifs dans leur

utilisation des ressources existantes, telles que le personnel, les compétences, les outils informatiques, et les circuits de communication et de collecte de données. En outre, un OGE sera souvent en position de mettre à profit des partenariats et des réseaux avec d'autres acteurs des secteurs public et privé pour la collecte de données sur les risques et la mise en œuvre d'activités de prévention et d'atténuation spécifiques.

5. Lors de l'institutionnalisation de la gestion des risques, un OGE doit s'assurer que les structures et les processus créés sont durables.

Compte tenu de la complexité des opérations électorales et des structures organisationnelles, il convient d'apporter une attention particulière à la conception et à la mise en œuvre de l'étoffement des responsabilités existantes du personnel à des missions relevant de la gestion des risques. Une unité GRE autonome doit être capable d'assumer la plus grande partie du travail relatif à la gestion des risques et de s'assurer que les tâches dévolues à d'autres membres du personnel en matière de gestion des risques restent limitées et ne réduisent pas leur capacité à effectuer leur travail habituel. De plus, il est crucial pour la direction et pour les cadres supérieurs de bénéficier de formation continue.

6. Outre des dispositifs internes, un OGE doit établir et entretenir un forum réunissant diverses agences pour échanger des données sur les risques et coordonner les efforts de prévention et d'atténuation.

Les risques auxquels fait face un OGE ne peuvent pas tous faire l'objet de prévention ni d'atténuation par des dispositifs internes ou des actions unilatérales. En effet, de nombreux aspects des processus électoraux sont sensibles à des risques externes. Par exemple, des risques peuvent dériver d'exclusions sociales et politiques, de discriminations et de violences à caractère sexiste, de catastrophes naturelles, de reportages contraires à la déontologie dans les médias, etc. Une collaboration formelle avec des acteurs des secteurs public et privé au travers d'un forum réunissant diverses agences, impliquant par exemple des agences du secteur de la sécurité et des organisations de la société civile, permettra de disposer d'une analyse efficace et exhaustive des risques et de coordonner les efforts de prévention et d'atténuation.

Références bibliographiques

- Administration and Cost of Elections (ACE), Le Réseau du savoir électoral, 'Global Electoral Organization' [Conférence GEO], <<http://aceproject.org/today/special-events>>, consulté le 5 mai 2016
- , 'Understanding why electoral-related violence has increased in an alarming manner in Guatemala' [Les raisons de l'alarmante flambée de violence liée aux élections au Guatemala], [s.d.], <<http://aceproject.org/ace-en/focus/elections-and-security/case-study-electoral-violence-in-guatemala>>, consulté le 9 septembre 2016
- Administration électorale de Géorgie, 'Election administration of Georgia election integrity management plan' [Plan de gestion de l'intégrité des élections établi par l'Administration électorale de Géorgie], mai 2016, <<http://cesko.ge/res/docs/A5eng-Web.pdf>>, consulté le 8 septembre 2016
- Al-Khoury M. A., 'E-Voting in UAE FNC Elections: A Case Study' [Le vote électronique dans les élections au Conseil fédéral national des Émirats arabes unis. Étude de cas], *Information and Knowledge Management*, 2/6 (2012), p. 25-84
- Alihodžić S., 'Electoral violence early warning and infrastructures for peace' [Alerte précoce des violences électorales et infrastructures pour la paix], *Journal of Peacebuilding and Development*, 7/3 (2013), p. 54-69
- Alihodžić S. et Asplund E., *Guide sur les facteurs internes. Guide sur les facteurs de violences liées aux élections internes aux processus électoraux*, Stockholm, IDEA International, 2013a, <<https://www.idea.int/sites/default/files/tools/guide-sur-les-facteurs-internes.pdf>>, consulté le 11 novembre 2016
- , *The Guide on Action Points for the Prevention and Mitigation of Election-related Violence* [Guide sur les points d'action pour la prévention et l'atténuation des violences liées aux élections], Stockholm, IDEA International, 2013b, <<http://www.idea.int/sites/default/files/tools/ERMT-Guide-on-Action-Points.pdf>>, consulté le 11 novembre 2016
- Alihodžić S. et Uribe Burcher C., *Guide sur les facteurs externes. Guide sur les facteurs de violences liées aux élections externes aux processus électoraux*, Stockholm, IDEA International, 2013, <<https://www.idea.int/sites/default/files/tools/guide-sur-les-facteurs-externes.pdf>>, consulté le 11 novembre 2016
- Amri F. A. et Kie C. J., 'Assessment of E-Voting Risks Using AHP Method for the Omani Government Election' [Évaluation des risques liés au vote électronique en appliquant la méthode AHP à l'élection au gouvernement omanais], *Information Security and Computer Fraud*, 4/1 (2016), p. 1-8
- Association of Insurance and Risk Managers, Public Risk Management Association and Institute of Risk Management (IRM), *A Structured Approach to Enterprise Risk Management (ERM) and the Requirements of ISO 31000* [Approche structurée de la gestion des risques opérationnels et les exigences d'ISO 31000], Londres, IRM, 2010, <https://www.theirm.org/media/886062/ISO3100_doc.pdf>, consulté le 23 août 2016

Bardall G., 'Gender-specific election violence: the role of information and communication technologies' [Les violences électorales liées au genre. Le rôle des technologies de l'information et de la communication], *Stability: International Journal of Security and Development*, 2/3 (2013), <<http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.cs/>>, consulté le 23 août 2016

—, 'Towards a More Complete Understanding of Election Violence: Introducing a Gender Lens to Electoral Conflict Research' [Vers une compréhension plus complète de la violence liée aux élections. L'introduction d'un prisme sensible au genre dans la recherche sur les conflits dans les élections], communication rédigée pour la Commission permanente sur le genre et la politique du Consortium européen pour la recherche politique (ECPR), 4^e Conférence européenne sur la politique et le genre, Uppsala, Suède, 11-13 juin 2015

Bijl G. H. M. et Hamann J. R., *Risk Management Literature Survey: An overview of the Process, Tools used and their Outcomes* [Examen des études relatives à la gestion du risque. Aperçu des procédures, des outils utilisés et de leurs résultats], Delft, université de technologie de Delft, 2002

Bourke L., 'Ed Killesteyn resigns as Australian Electoral Commissioner' [Ed Killesteyn démissionne de ses fonctions de commissaire de la Commission électorale australienne], ABC News Australia, 21 février 2014, <<http://www.abc.net.au/news/2014-02-21/aec-resignation/5275828>>, consulté le 19 août 2016

Bureau des Affaires étrangères du Commonwealth (GB), 'Corporate report Yemen: Country of Concern' [Rapport annuel Yémen. Un pays source d'inquiétude], 21 janvier 2015, <<https://www.gov.uk/government/publications/yemen-country-of-concern/yemen-country-of-concern-latest-update-31-december-2014>>, consulté le 8 septembre 2016

Bureau du directeur général des élections de la Nouvelle-Zélande, 'Business Plan 1 January 2006 to 30 June 2009' [Plan opérationnel du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2009], [s.d.], <<http://aceproject.org/ero-en/regions/pacific/NZ/new-zealand-chief-electoral-offices-plan>>, consulté le 8 septembre 2016

Carter Center, ELectoral MONitoring (ELMO), 'What is ELMO?' [Le Système de surveillance des élections du Carter Center (ELMO). Présentation], [n.d.], <<http://getelmo.org/about/>>, consulté le 29 août 2016

Catt H., Ellis A., Maley M., Wall A. et Wolf P., *Electoral Management Design: Revised Edition* [Conception de la gestion électorale. Édition révisée], Stockholm, IDEA International, 2014, <<http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-revised-edition?lang=en>>, consulté le 11 novembre 2016

Colloque sur les élections en Afrique, 'Meilleures pratiques et collaboration transsectorielle', Accra, Ghana, 11-14 novembre 2009, <https://www.ndi.org/sites/default/files/African_Elections_Best_Practices_FRE.pdf>, consulté le 9 septembre 2016

Commission électorale centrale de la république de Lituanie, 'Dalyvaukime skaidrinant rinkimus' [Contre la corruption dans les élections], [s.d.], <<http://www.vrk.lt/naujienos/-/content/10180/6/dalyvaukime-skaidrinant-rinkimus>>, consulté le 9 septembre 2016

Commission électorale du Zimbabwe, 'Conflict Management' [Gestion des conflits], [s.d.], <<http://www.zec.gov.zw/78-zec-articles?start=15>>, consulté le 8 septembre 2016

Commission électorale nationale indépendante (Burundi), atelier de formation sur : « La Gestion électorale sensible aux conflits », 30 juillet 2014, <<http://www.ceniburundi.bi/Atelier-de-formation-sur-La>>, consulté le 9 septembre 2016

Commission électorale de Zambie, comités de la Commission, 2016, <<https://www.elections.org.zm/committees.php>>, consulté le 8 septembre 2016

Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, *Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde*, Stockholm, IDEA International et Kofi Annan Foundation, 2012, <<http://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide>>, consulté le 11 novembre 2016

Commission nationale électorale de Tanzanie, 'The Electoral Process in East Africa: Tanzania's Perspective' [Les processus électoraux en Afrique orientale. Le cas de la Tanzanie], 2011, octobre 2011, <<http://www.judiciary.go.tz/wp-content/uploads/2015/08/ELECTORAL-PROCESSES-IN-EAST-AFRICA-TANZANIAS-PERSPECTIVE-by-MR-EMMANUEL-KAWISHE.pdf>>, consulté le 8 septembre 2016

Crouzel I., *Elections and the Risk of Instability in Africa: Supporting Legitimate Electoral Processes* [Les élections et le risque d'instabilité en Afrique. Pour la légitimité de processus électoraux], Johannesburg, South African Institute of International Affairs, 2014

Département des Affaires politiques des Nations Unies, 'Policy Directive: Preventing and Mitigating Election-related Violence' [Directive politique. Prévenir et atténuer les violences liées aux élections], 1^{er} juin 2016, réf. FP/01/2016

Département des États-Unis sur la Sécurité intérieure, 'Risk Management Fundamentals: Homeland Security Risk Management Doctrine' [Bases de la gestion de risque. La doctrine de la Sécurité intérieure en matière de gestion de risque], 2011, <<https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/rma-risk-management-fundamentals.pdf>>, consulté le 18 août 2016

Election Observation and Democratic Support (EODS), *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, 3^e éd., Bruxelles, EODS, 2015

Ennouri W., 'Risk management: new literature review' [Gestion des risques. Nouvel examen de la littérature de référence], *Polish Journal of Management Studies*, 8 (2013), p. 288-297

Frigo M. L. et Anderson R. J., *Embracing Enterprise Risk Management: Practical Approaches for Getting Started* [L'adoption de la gestion du risque opérationnel. Approches pratiques pour le passage à la mise en œuvre], Chicago (IL), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2011, <http://www.coso.org/documents/embracingerm-gettingstartedforwebpostingdec110_000.pdf>, consulté le 23 août 2016

Gouvernement du Canada, 'Risk Management' [Gestion des risques], 2013, <<http://www.tbs-sct.gc.ca/hgw-cgf/pol/rm-gr/index-eng.asp>>, consulté le 7 septembre 2016

Höglund K., 'Electoral violence in conflict-ridden societies: concepts, causes, and consequences' [La violence électorale dans les sociétés en proie aux conflits. Concepts, causes et conséquences], *Terrorism and Political Violence* 21/3 (2009), p. 412-427

IDEA International et l'Union africaine, Conférence sur la gestion des risques électoraux (GRE), Addis-Abeba, Éthiopie, 1^{er}-3 décembre 2015, <<http://www.idea.int/erm2015/>>, consulté le 10 août 2016

IDEA International, *Secure and Fair Elections (SAFE) Workshop: Model Curriculum* [Atelier sur les élections sûres et équitables (SAFE). Formation type], Stockholm, IDEA International, 2015, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/secure-and-fair-elections-safe-workshop-model-curriculum>>, consulté le 15 octobre 2016

Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique (EISA), 'Elections and Political Processes' [Élections et processus politiques], [s.d.], <<https://eisa.org.za/index.php/elections-and-political-processes>>, consulté le 19 août 2016

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International), 'An Overview of the Electoral Risk Management Tool' [Aperçu de l'outil de gestion des risques électoraux], Stockholm, IDEA International, 2013, <<http://www.idea.int/sites/default/files/tools/Overview-Electoral-Risk-Management-Tool.pdf>>, consulté le 11 novembre 2016

—, 'Bosnia and Herzegovina Central Election Commission on the ERM Tool' [La Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine s'exprime sur l'outil GRE], 10 octobre 2013, <<http://www.idea.int/data-tools/tools/electoral-risk-management-tool>>, consulté le 11 novembre 2016

—, 'Electoral Risk Management Tool' [L'outil de gestion des risques électoraux], [s.d.], <<http://www.idea.int/data-tools/tools/electoral-risk-management-tool>>, consulté le 11 novembre 2016

—, 'Electoral Risk Management Tools in West Africa' [Les outils de gestion des risques électoraux en Afrique de l'Ouest], Réunion stratégique, Dakar, Sénégal, 7-9 décembre 2015, Stockholm, IDEA International, 2016, <<http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-risk-management-tools-west-africa?lang=en>>, consulté le 11 novembre 2016

—, 'Mapping electoral risks in Tunisia' [Cartographie des risques électoraux en Tunisie], 10 septembre 2014, <<http://www.idea.int/wana/mapping-electoral-risk-in-tunisia.cfm>>, consulté le 8 septembre 2016

Fondation internationale pour les systèmes électoraux (International Foundation for Electoral Systems, IFES), 'Electoral Integrity' [Intégrité électorale], [s.d.], <<http://ifes.org/issues/electoral-integrity>>, consulté le 9 septembre 2016

—, 'Background on the Lebanon Electoral Violence Risk Assessment Project' [Aperçu du projet d'évaluation du risque de violence électorale au Liban], 2010, <https://www.ifes.org/sites/default/files/background_on_the_levra_0.pdf>, consulté le 9 septembre 2016

—, Electoral Violence [La violence électorale] [s.d.], <<https://www.ifes.org/issues/electoral-violence>>, consulté le 9 septembre 2016

Jackson R., 'Mediating election conflict in a bruised society: code of conduct monitoring committees in post-war Sierra Leone, 2006–12' [La médiation des conflits électoraux dans une société brisée. Les comités de surveillance du code de conduite dans la Sierra Leone d'après-guerre, 2006-2012], *Innovations for Successful Societies*, juillet 2013, <<http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/mediating-election-conflict-bruised-society-code-conduct-monitoring-committees-post-war>>, consulté le 17 octobre 2016

James S. T., 'Electoral Management in Britain' [La gestion électorale en Grande-Bretagne], in Norris P., Frank W. R. et Martínez i Coma F. (éd.), *Advancing Electoral Integrity* [Faire progresser l'intégrité des élections], Oxford, Oxford University Press, 2014

Kalvet T., 'Management of technology: the case of e-voting in Estonia' [Gérer la technologie. L'exemple du vote électronique en Estonie], communication présentée lors de l'International Conference on Computer Technology and Development (ICCTD), 13-15 novembre 2009, <<http://ieeexplore.ieee.org/document/5360200/>>, consulté le 17 octobre 2016

Kildow A. B., *A Supply Chain Management Guide to Business Continuity* [Guide de gestion de la chaîne de gestion en vue de la continuité des opérations], New York, AMACOM, 2011

Martínez i Coma F. et Frank W. R., 'Expert judgements' [Avis d'experts], in Norris P., Frank W. R. et Martínez i Coma F. (éd.), *Advancing Electoral Integrity* [Faire progresser l'intégrité des élections], Oxford, Oxford University Press, 2014

McNeil J. A., Frey R. et Embrechts P., *Revised Addition Quantitative Risk Management: Concepts, Techniques and Tools* [Gestion du risque selon l'analyse quantitative des variables. Concepts, techniques et outils], édition révisée, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2005

Mokgosi G., 'Elections and Democracy' [Élections et démocratie], in Alexander K. et Kaboyakgosi G. (éd.), *A Fine Balance: Assessing the Quality of Governance* [Un équilibre subtil. Évaluer la qualité de la gouvernance], Pretoria, Idasa, 2012

National Democratic Institute, *Monitoring and Mitigating Electoral Violence through Nonpartisan Citizen Election Observation* [La surveillance et l'atténuation des violences électorales en confiant l'observation des élections à des citoyens indépendants des partis], Washington, DC, NDI, 2014

Norris P, Frank W.R. et Martínez i Coma F, *Contentious Elections: From Ballots to Barricades* [Élections litigieuses. Des bulletins aux barricades], New York, Routledge, 2015

Norris P, Martínez i Coma F, Nai A. et Grömping M., *The Year in Elections, 2015: The Expert Survey on Perception of Electoral Integrity (PEI-4.0)* [Une année d'élections, 2015. Enquête sur la perception de l'intégrité électorale (PEI-4.0)], Sydney, University of Sydney Press, 2016

Norris P, 'Introduction: Challenges to electoral integrity' [Introduction. Les défis à l'intégrité électorale], in Norris P, Frank W. R. et Martínez i Coma F. (éd.), *Advancing Electoral Integrity* [Faire progresser l'intégrité des élections], Oxford, Oxford University Press, 2014

Norris, P., Elklit, J. et Reynolds, A., 'Methods and Evidence' [Méthodes et données probantes], in P. Norris, W. R. Frank et F. Martínez i Coma (éd.), *Advancing Electoral Integrity* [Faire progresser l'intégrité des élections], Oxford, Oxford University Press, 2014

One Voice, 'Crisis Management' [Gestion de crise], [s.d.], <<https://onevoice.no/en/focus/crisis>>, consulté le 7 septembre 2016

Organisation des États américains, 'OAS-led Quality Management Standard on Electoral Processes Officially Approved by ISO' [La norme de gestion de la qualité des processus électoraux élaborée sous la direction de l'Organisation des États américains est approuvée officiellement par l'ISO], communiqué de presse, 19 février 2014, <http://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-053/14>, consulté le 21 septembre 2016

Organisation internationale de normalisation (ISO), 'ISO 31000: Risk Management' [ISO 31000:Management du risque], [s.d.], <<http://www.iso.org/iso/home/standards/iso31000.htm>>, consulté le 5 février 2016

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE-BIDDH), *Election Observation Handbook* [Manuel d'observation des élections], 6^e éd., Paris, OSCE pour le BIDDH, 2010

Prasad L. et Gulshan S. S., *Management Principles and Practices* [Principes et pratiques de management], New Delhi, Excel Books, 2011

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 'Liaison committee fostering peace ahead of elections in Malawi' [Le comité de liaison œuvre à la paix en amont des élections au Malawi], [s.d.], <<http://www.mw.undp.org/content/malawi/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/liaison-committee-fostering-peace-amid-political-tension-in-mala.html>>, consulté le 8 septembre 2016

—, 'Madagascar mise sur les élections pour une sortie de crise, 25 octobre 2013, <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/articles/2013/10/25/madagascar-mise-sur-les-lections-pour-une-sortie-de-crise.html>>, consulté le 7 septembre 2016

—, UNDP Electoral Assistance Implementation Guide [Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD], New York, PNUD, 2007

Razali R. A et Tahir M. I., 'Review of the literature on enterprise risk management' [Examen de la littérature existante sur la gestion des risques d'entreprise], *Business Management Dynamics*, 1/5 (2011), p. 8-16

République de Moldavie, Commission électorale centrale, Decision No. 2350 of December 23, 2013 on the approval of the Organizational Development Plan for the Central Election Commission for the years 2014–2015' [Décision n° 2350 du 23 décembre 2013 portant approbation du plan de développement organisationnel pour la Commission centrale électorale pour les années 2014-2015], Journal officiel n° 110-114 Article n° 571, 2014, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=352853>>, consulté le 8 septembre 2016

Schinko T., Mechler R. et Hochrainer-Stigler S., 'A methodological framework to operationalize climate risk management: managing sovereign climate-related extreme event risk in Austria' [Cadre méthodologique pour rendre opérationnelle la gestion de risques climatiques. La gestion des risques d'événements extrêmes liés au climat en Autriche], *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* [Stratégies d'atténuation et d'adaptation pour un changement mondial], 19 avril 2016, <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11027-016-9713-0>>, consulté le 23 août 2016

Schlegel L. G. et Trent J. R., *Supply Chain Risk Management: An Emerging Discipline* [La gestion des risques logistiques. Une discipline émergente], Boca Raton (FL), Taylor and Francis Group, 2014

Secretaría de Gestión de Riesgos, Comité de Gestión de Riesgos en sesión permanente por proceso electoral 2014 [Secrétariat de gestion du risque, Comité de gestion des risques en session permanente sur les processus électoraux], [s.d.], <<http://www.gestionderiesgos.gob.ec/comite-de-gestion-de-riesgos-en-sesion-ermanente-por-proceso-electoral-2014/>>, consulté le 8 septembre 2016

Secretaría Distrital de Hacienda, 'Modelo Estándar de Control Interno (MECI)' [Ministère colombien des Finances, modèle standardisé d'audit interne (MECI)], 2016, <<http://www.shd.gov.co/shd/node/1509>>, consulté le 7 septembre 2016

Simpson V. P., 'Low turn out fears in Swedish election re-run' [En Suède, on redoute une faible participation lors de la tenue d'une nouvelle élection], *The Local*, 12 mai 2011, <<https://www.thelocal.se/20110512/33734>>, consulté le 18 octobre 2016

Skorna C. H. A., Bode C., Baecker O., Brocke J. et Fleish E., 'Design for Business Innovation: Linking the Value Chains of Logistic Service and Cargo Insurance Companies by Designing a Collaborative Service Infrastructure' [Un concept pour l'innovation commerciale. Connecter les chaînes de valeur des services logistiques et des compagnies d'assurance en concevant une infrastructure de services collaboratifs], in Winter, J. L. Zhao et S. Aier (éd.), *Global Perspectives on Design Science Research* [Perspectives globales sur la recherche en science du design], Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 2010

Vence S., *Industrial administration* [La gestion scientifique], New York/Toronto/London, McGraw-Hill, 1959

Werme S., 'Valkaöset i Örebro avslöjar stora demokratiska brister' [Les élections chaotiques d'Örebro révèlent d'importantes carences démocratiques], *Dagens Nyheter*, 9 février 2011, <<http://www.dn.se/debatt/valkaoset-i-orebro-avslojar-stora-demokratiska-brister/>>, consulté le 5 février 2016

Woodley N., 'Ballot inquiry: Australian Electoral Commission could have avoided losing papers in WA Senate election' [Enquête parlementaire sur un scrutin. La Commission électorale australienne aurait pu éviter de perdre des bulletins de vote lors de l'élection au sénat d'Australie-Occidentale], ABC News Australia, 2 février 2014, <<http://www.abc.net.au/news/2014-02-06/aec-could-have-avoided-ballot-debacle,-inquiry-hears/5243046>>, consulté le 5 février 2016

Zayid F., 'Electoral Risk Management: Security situation in Libya from an electoral perspective' [La gestion des risques électoraux. La situation en matière de sécurité dans une perspective électorale en Lybie], communication dans le cadre de la Conférence sur les risques électoraux organisée par IDEA International et l'Union africaine, Addis-Abeba, Éthiopie, 1^{er}-3 décembre 2015 [en arabe], <<http://www.idea.int/erm2015/presentations/IDEA%20&%20AU%20ERM%20Conference%20-%20Powerpoint%207.pdf>>, consulté le 8 septembre 2016

Annexe A. Études de cas

Étude de cas 1

Gestion des risques électoraux : perspective australienne

Kevin Kitson, Commission électorale australienne (AEC)

L'Australie est une société prospère et stable ; le pays est doté d'une démocratie bien établie et d'une tradition solide de participation électorale pacifique. Il compte environ 24 millions d'habitants, dont un électorat potentiel de 16 millions de personnes. L'inscription sur les listes électorales et le vote sont obligatoires, mais seulement 15 millions de personnes sont inscrites. Le mandat du gouvernement est de trois ans, ce qui constitue l'un des cycles électoraux les plus courts au monde.

Le risque électoral en Australie : perspective historique

Dans un contexte de grande cohésion sociale et en l'absence d'anomie sociale majeure, avec peu de motifs socio-économiques incitant à perturber le vote, des résultats généralement incontestés et le sentiment que les principaux candidats politiques ne diffèrent que par d'infimes détails, il n'est sans doute pas surprenant que l'Australie ait pu mener des élections crédibles avec seulement quelques incidents mineurs. En Australie, la fraude résulte de votes multiples, mais il n'a été recensé aucun cas de bourrage d'urne ou d'autres exemples de perturbation coordonnée en relation avec les bulletins de vote. Les votes multiples sont dus à des erreurs : à chaque élection, un certain nombre d'électeurs âgés votent plus d'une fois par inadvertance, oubliant qu'ils avaient déjà recouru au vote anticipé, en personne ou par correspondance.

Il existe aussi des cas de vote multiple délibéré, en général deux ou trois votes, qui semblent relever avant tout de l'espièglerie plutôt que d'une tentative de perturber le résultat légitime de l'élection. Dans les cas de fraude électorale plus grave – l'exemple le plus notable étant celui d'une personne ayant voté 14 fois – les bulletins surnuméraires n'avaient guère de chances d'affecter le résultat final. La fraude à l'inscription – faire valoir, pour un électeur, son droit de vote dans une circonscription différente de celle à laquelle il appartient en réalité – est rare, bien que, durant les élections de 2013, dans une circonscription électorale, 27 personnes se soient inscrites de manière frauduleuse dans le cadre de ce qui semble avoir été un effort concerté pour fournir un soutien supplémentaire à un candidat particulier.

En l'absence d'antécédents de violence, et avec seulement quelques rares cas d'altercations physiques mineures entre militants de partis politiques, portant habituellement sur le positionnement des affiches électorales, les élections australiennes sont caractérisées par l'absence de toute présence policière, et encore moins militaire. Il existe des différends, principalement durant les processus de contrôle des opérations de dépouillement, mais ceux-ci sont généralement réglés par accord entre les scrutateurs et les membres du

bureau de vote. Dans le cas contraire, les différends peuvent être réglés par voie de contestation judiciaire, mais même ces cas-là sont rares.

Bien que l'AEC n'ait pas directement utilisé l'outil d'IDEA International, la Commission électorale australienne suit une voie qui reflète largement la structure des facteurs internes et externes proposés dans le modèle.

Esquisse d'une évolution de la situation

En termes de gestion des risques électoraux, l'Australie est confrontée à un défi tenant fondamentalement à des facteurs externes. Ses paramètres de sécurité nationale sont déterminés au niveau central par l'agence principale pour la sécurité nationale. En 2013, cette agence avait évalué le niveau de menace comme étant moyen ; mais début 2014, elle l'a réévalué comme étant élevé, reflétant ainsi le niveau estimé d'intention de porter préjudice aux intérêts australiens, en raison de l'alignement de l'Australie sur la politique des États-Unis et de son rôle dans les conflits au Moyen-Orient, perçus comme étant des facteurs de motivation.

Jusqu'à présent, l'Australie a eu la chance de ne connaître que quelques incidents isolés de violence d'inspiration extrémiste. L'impact de ces incidents sur la sécurité des élections reste difficile à estimer, mais il n'existe aucune menace connue concernant le prochain événement électoral majeur en Australie. Néanmoins, étant donné que les antécédents d'incidents liés au terrorisme en Australie sont caractérisés par des attaques de « loups solitaires », la méthodologie standard d'identification des menaces n'est que de peu d'utilité pour aider à prédire et à atténuer les risques encourus lors d'un événement électoral. Les facteurs qui pourraient déclencher le passage à l'acte chez ce type d'extrémistes sont plus susceptibles de survenir dans des contextes géographiques, politiques ou socio-économiques extérieurs à l'Australie.

L'approche du traitement des risques électoraux de l'AEC

Dans son examen des facteurs internes relatifs à la sécurité électorale, l'AEC s'est concentrée sur deux situations de menaces principales : la menace portant sur les électeurs et les responsables électoraux durant les opérations de vote, et la menace portant sur la sécurité des bulletins de vote remplis, au cours de la période post-électorale. Les options d'atténuation envisagées par l'AEC ont tenu compte des contraintes suivantes : une visibilité nulle à faible de la police à proximité des lieux de vote afin de maintenir l'atmosphère habituelle autour des élections australiennes et l'incapacité à « protéger contre les attaques » la plupart des lieux utilisés comme bureaux de vote.

Cadre juridique

L'instrument législatif principal relatif aux élections en Australie, élaboré en 1918 et ayant fait l'objet d'amendements importants en 1984, n'envisage pas la question de troubles violents et ne comporte donc aucune disposition qui pourrait être utilisée

par l'AEC au cas où de tels troubles se produiraient. L'AEC procède actuellement à la révision de la marche à suivre par sa direction pour la suspension et la reprise du scrutin en cas d'événement violent majeur dans un bureau de vote.

Planification et préparation

L'AEC s'est engagée dans une refonte rigoureuse de son cadre de planification des risques électoraux, et collabore dorénavant plus précocement et à un niveau de management plus élevé avec tous les services australiens du renseignement et de la sécurité. Deux élections partielles ont permis à l'AEC de tester de nouvelles approches et d'affiner les procédures et la formation. De son côté, l'AEC a recruté des consultants spécialistes en risques de sécurité pour mener une évaluation indépendante.

Formation et information

La formation actuelle de l'AEC destinée à sa main d'œuvre temporaire composée de 70 000 membres ne fait qu'évoquer la question de la réponse à apporter en cas d'incident dans un bureau de vote. Par le passé, les incidents les plus susceptibles de se produire prenaient la forme de blessures légères sur un électeur ou sur un membre du bureau de vote. L'AEC élabore actuellement des documents de formation visant à alerter les membres de bureaux de vote quant à la détérioration du contexte, sans toutefois les submerger de divers scénarios qui pourraient les distraire de leur tâche principale.

Inscription des électeurs et des candidats

Le défi le plus important en matière d'inscription sur les listes électorales pour l'AEC est d'encourager les citoyens à remplir leur devoir civique de s'inscrire et de voter. Les critères d'inscription pour les candidats étant conçus pour permettre une large participation, il est facile de faire acte de candidature. Cela soulève l'éventualité de la candidature de candidats politiques potentiellement clivants, avec un risque concomitant de mise en danger de l'aspect pacifique de la campagne électorale.

Campagne électorale

En l'absence de critères restrictifs pour pouvoir faire acte de candidature, et en l'absence d'exclusion active de certains groupes ou secteurs, les élections australiennes sont ouvertes à tous. Cela représente une occasion pour certains candidats de promouvoir des opinions clivantes ou polarisées, mais il n'existe aucun précédent appréciable de telles campagnes qui se seraient soldées par des faits d'intimidation des électeurs, et encore moins par des actes de violence. Cependant, l'histoire n'est pas un guide fiable pour l'avenir, et la disponibilité accrue de multiples canaux de réseaux sociaux complique l'estimation de la probabilité de campagne incendiaire et présente des problèmes similaires pour un suivi en temps réel.

Opérations de vote

En 2013, lors d'un recomptage des bulletins pour l'élection de la Chambre haute (le Sénat) dans l'État d'Australie-Occidentale, un total de 1 370 bulletins de vote ont été perdus et n'ont plus jamais été retrouvés. L'AEC ne sait toujours pas s'ils ont été égarés, volés ou détruits par inadvertance. En dépit du fait qu'il s'agissait d'une proportion infime du nombre total de bulletins (1,5 million) pour le Sénat de cet État, et malgré le fait que le premier décompte n'avait soulevé aucun différend sur la répartition des suffrages, l'AEC a elle-même déposé auprès du tribunal chargé de juger les cas de contestation une demande d'annulation dans sa totalité de l'élection du Sénat dans cet État. Le nouveau scrutin a coûté 23 millions de dollars australiens, et le dommage pour la réputation de l'AEC est quant à lui incalculable.

Vérification des résultats

Au cours du décompte des résultats la nuit de l'élection, le personnel de l'AEC exécute quelque 16 millions de frappes en saisissant les données. Malgré plusieurs niveaux de vérification, des erreurs de saisie se produisent bel et bien. Bien que celles-ci soient en général rapidement rectifiées, il existe toujours une possibilité pour certains détracteurs d'invoquer des motivations relevant d'une volonté plutôt que d'une simple erreur. En réaction à certains incidents survenus en 2013, l'AEC reconnaît elle-même publiquement ces erreurs aussi rapidement que possible. Lorsque des différends restent non résolus, les candidats ont le droit de déposer une demande auprès de la Haute Cour, réunie en tribunal chargé de juger les cas contestés, pour solliciter un réexamen du processus.

Conclusion

Les élections fédérales australiennes se sont, pour la plupart d'entre elles, distinguées par l'absence d'obstacles à des élections libres, équitables et transparentes. Grâce à une législation robuste et ayant fait ses preuves, et dans les conditions sociétales qui prévalent, nombreuses sont les menaces pouvant entamer la confiance du public dans les élections en Australie qui peuvent être gérées par une adhésion rigoureuse au processus et à la procédure, alliée à la transparence lorsque des erreurs sont détectées. Néanmoins, l'environnement sécuritaire plus large en Australie pourrait, peut-être pour la première fois, avoir un lourd impact sur l'implication du public dans le processus. Les bureaux de vote – et effectivement la plupart des infrastructures entourant l'AEC – sont, dans la terminologie de la lutte contre le terrorisme, des cibles faciles. Dans les conditions actuelles, il est peu probable que la communauté australienne accueille favorablement une plus forte présence des forces de sécurité autour des bureaux de vote. L'AEC et ses agences partenaires dans les communautés australiennes de la sécurité et du maintien de l'ordre public auront donc besoin de développer un nouveau partenariat afin de réagir de manière proportionnée.

Étude de cas 2

Pratiques de gestion des risques électoraux en Bosnie-Herzégovine

Irena Hadžiabdić, Commission électorale centrale, Bosnie-Herzégovine

En Bosnie-Herzégovine, les élections sont caractérisées par un degré élevé de polarisation des partis politiques sur des questions élémentaires, telles que l'organisation du pays et son avenir, et par un alignement des électeurs sur des lignes ethniques. C'est dans ce contexte que la Commission électorale centrale (Central Election Commission, CEC) de Bosnie-Herzégovine a pour mandat de mettre en œuvre la loi électorale de Bosnie-Herzégovine, la loi sur le financement des partis politiques, ainsi que certains éléments spécifiques de la loi sur le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. En outre, d'après l'article 13 de la loi sur l'Agence pour la prévention et la coordination de la lutte contre la corruption, la CEC évalue l'éligibilité des candidats aux postes de directeur et de directeur adjoint de l'Agence.

Évaluation et analyse des risques électoraux en Bosnie-Herzégovine

La CEC a acquis son expérience initiale en matière de gestion des risques électoraux (GRE) grâce à son pilotage et à son utilisation de l'outil GRE d'IDEA International. Au cours de cette phase pilote, la collecte et l'analyse des données ont porté sur trois sujets : le soutien à l'introduction du vote électronique en Bosnie-Herzégovine, la confiance dans l'administration des élections, et la confiance dans le processus de décompte des voix. Les conclusions ont permis à la CEC de prendre des décisions éclairées eu égard aux processus de réforme, et de renforcer la confiance des électeurs et des partis politiques dans le travail de l'administration électorale et de manière plus générale dans les processus électoraux en concentrant des efforts spécifiques sur les régions où les résultats ont révélé des problèmes.

Après la clôture officielle du projet pilote, la CEC a continué à utiliser l'outil pour analyser les processus électoraux dans le but de détecter d'éventuels points faibles et les domaines à améliorer. Par conséquent, l'outil GRE a été utilisé au cours de la période post-électorale pour évaluer les performances des Commissions électorales municipales (Municipal Election Commissions, MEC) et pour analyser les bulletins de vote nuls et les demandes de recomptage des voix. L'évaluation du travail des MEC comportait des analyses des capacités des ressources humaines, du financement, des connaissances des règles électorales, du respect des délais et de la coopération avec la CEC. Les résultats ont montré que les performances de trois MEC étaient évaluées comme faibles, 12 étaient satisfaisantes, et 46 étaient bonnes, tandis que 80 MEC étaient évaluées comme excellentes.

Les principaux facteurs de risques en 2014 étaient associés aux catastrophes naturelles. À la suite de pluies diluviennes en mai 2014, 54 des 143 municipalités de Bosnie-Herzégovine ont été touchées par des inondations ou par des glissements de terrain. De plus, 183 sites de bureaux de vote ont été inondés et 42 544 habitants ont dû être évacués, dont 25 353 disposaient du droit de vote³. Dans certaines villes ou municipalités, les inondations ont détruit les infrastructures et les locaux ainsi que le matériel électoral, notamment les urnes.

La CEC a utilisé l'outil GRE afin de collecter des informations de la part des MEC à propos des bureaux de vote inondés, des glissements de terrain, des populations évacuées et du degré de dommages causé. Les informations sous forme de carte ont aidé la CEC, d'autres institutions et des organisations internationales opérant en Bosnie-Herzégovine à évaluer les risques pour les processus électoraux et à prendre les mesures nécessaires avant le jour de l'élection afin de s'assurer que les élections se déroulent selon le calendrier fixé.

La CEC a été confrontée à un autre défi en 2014, à savoir les performances insatisfaisantes des membres des comités des bureaux de vote (Polling station committee, PSC), qui ont été identifiés comme le maillon le plus faible de l'administration électorale. Plusieurs facteurs ont contribué à cette situation : formation insuffisante, indemnité inadaptée, influence des partis politiques, commerce des postes au sein des PSC entre partis politiques, et démission à l'approche des élections de membres des PSC ayant reçu une formation. Les membres des PSC sont proposés par des entités politiques, mais sont nommés et formés par les MEC.

De plus, un certain nombre de personnes ont rapporté que des personnes inconnues avaient usurpé leur identité dans le but de les inscrire au vote par correspondance. La CEC a informé le bureau du procureur de toutes ces irrégularités et a sollicité l'ouverture d'une enquête.

Prévention et atténuation des risques électoraux

La loi électorale de la Bosnie-Herzégovine contient un cadre efficace de résolution des différends électoraux et des mécanismes permettant de sanctionner les auteurs d'infractions en matière électorale. Le Groupe de travail intersectoriel sur les modifications et les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine travaille actuellement sur les amendements à apporter à la loi électorale. L'une des questions qui doit être réglée est l'amélioration du travail des PSC et le mode de désignation de leur président et vice-président. Cela permettra de renforcer encore l'intégrité des processus électoraux.

³ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Izvještaj o stanju, posljedicama katastrofe, mjerama i potrebama, Dopunjeni izvještaj, 26 maj 2014.godine [Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, Rapport sur les circonstances, les conséquences de la catastrophe naturelle, mesures et besoins, Version modifiée le 26 mai 2014], <file:///ideadc01/_RedirectedFolders\$/seaali/Downloads/Izvjestaj%20o%20stanju%20u%20BiH%20(1).pdf>, consulté le 7 septembre 2016

Eu égard à la planification des opérations, la CEC évalue constamment les questions de sécurité, les obstacles sociaux et financiers à l'organisation des processus électoraux, et les signes d'alerte précoce de tout autre facteur qui pourrait compromettre le processus électoral. La convocation aux élections doit avoir lieu au moins 150 jours avant la date de l'élection. Une fois l'élection convoquée, la CEC entreprend de former le Conseil de sécurité des élections, au sein du ministère de la Sécurité. Celui-ci réunit des représentants de toutes les agences de sécurité et de la CEC. Le Conseil est chargé de coordonner et de sécuriser le transport du matériel électoral, et de fournir des locaux sûrs pour les élections, ainsi qu'un environnement sûr tout au long du processus électoral.

En ce qui concerne l'impact des facteurs sociaux, la CEC évalue la probabilité de manifestations et autres actions de protestation qui pourraient affecter la conduite des élections, comme cela avait été le cas lors des émeutes généralisées de février 2014. Afin de garantir un financement suffisant pour la mise en œuvre des opérations électorales au niveau municipal, la CEC requiert dans les temps des maires et des conseils municipaux qu'ils se penchent sur la question et allouent des fonds suffisants.

En outre, il est devenu habituel que la CEC organise une conférence post-électorale réunissant des représentants de l'administration électorale, les partis politiques, et les organisations gouvernementales et non gouvernementales nationales et internationales ayant un mandat ou un intérêt dans les questions électorales en Bosnie-Herzégovine. L'évaluation du processus électoral, une fois achevée, s'avère toujours utile à la compréhension des risques pour le cycle électoral suivant.

Pistes de réflexion

À ce jour, le processus de gestion des risques électoraux (ERM) n'a pas été officiellement institutionnalisé faute de ressources humaines en nombre suffisant, mais l'utilisation de l'outil GRE d'IDEA International a permis à la CEC de comprendre et de gérer les risques électoraux. Par conséquent, la conférence post-électorale qui a eu lieu en mars 2015 a mis la gestion des risques électoraux à son ordre du jour. La session de travail de groupe thématique dédiée à la gestion des risques électoraux a permis à tous les participants de se familiariser avec le concept et de discuter de la façon d'étendre l'utilisation de l'outil GRE à toutes les MEC. Une autre option a été étudiée, celle de l'utilisation du système de collecte de données et de rapport (ELMO) du Carter Center dans le but d'alimenter l'outil GRE avec des données reçues en temps réel. Grâce à cette discussion, les participants ont identifié les principaux risques électoraux qui doivent faire l'objet d'une veille et être traités durant les phases préparatoires et la conduite des élections à venir en Bosnie-Herzégovine :

- formation inadaptée du personnel de l'administration électorale ;
- formation insuffisante des partis politiques et des médias ;
- démissions des membres des PSC de leurs postes ;
- commerce des postes au sein des PSC entre partis politiques ;

- rémunération inadaptée des membres des PSC ;
- problèmes d'inscription des électeurs résidant à l'étranger.

La CEC procède à l'évaluation périodique des résultats des mesures prises et rend compte de leur impact dans son rapport annuel à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine.

Étude de cas 3

Vue d'ensemble des activités de gestion des risques d'Élections Canada

Karine Morin, Élections Canada

Élections Canada est responsable de l'application de la loi électorale du Canada, qui gouverne l'élection des députés à la Chambre des communes. Cette loi régleme de nombreux domaines, à savoir, entre autres : la nomination et les responsabilités du personnel électoral ; la présentation des candidats ; le financement politique ; les dates, horaires et lieux du vote ; les modalités de vote dans les bureaux de vote et par bulletin de vote spécial ; le décompte des voix ; et les infractions en matière d'élections et les sanctions associées. Le directeur général des élections (DGE) du Canada est nommé par le Parlement. Directement responsable devant cette institution, il est indépendant du gouvernement en place. Élections Canada, le bureau par le biais duquel le DGE mène à bien son mandat, emploie habituellement quelque 500 personnes basées dans la région de la capitale nationale du Canada. Durant une élection générale, plus de 230 000 travailleurs électoraux sont en poste dans tout le pays.

Contexte des 42^e élections générales

Sous la direction du DGE du Canada, Élections Canada a conduit les élections générales de 2015 le 19 octobre 2015 – première élection à date fixe au niveau fédéral. L'agence a mené un examen complet de son environnement en matière de risque avant les élections. L'examen a identifié, en particulier, les risques en termes d'activités principales et de réglementation auxquels l'agence est confrontée, ainsi que leur impact éventuel, comme suit :

1. *Décision de justice.* Après l'élection générale de 2011, une action en justice avait examiné si des violations administratives de dispositions statutaires mettaient en évidence dans un certain nombre de cas un non-respect de la part du personnel électoral des procédures requises. Les manquements étaient les plus évidents dans les domaines suivants : inscription, certificats d'inscription mal remplis, identification de l'électeur, attestation faite dans le non-respect des règles, et tenue des registres.
2. *Réforme électorale.* L'agence devait appliquer la réforme législative qui introduisait des changements de grande envergure dans quatre domaines : la conduite des élections, le financement des partis politiques, la mise en application et la gouvernance. S'assurer que plus de 230 000 administrateurs d'élections et plus de 23 millions de personnes bénéficiant du droit de vote

comprennent les nouvelles règles à temps pour les élections a constitué un défi majeur.

3. *Redécoupage des circonscriptions électorales.* Lors de la convocation aux élections, le dernier redécoupage électoral venait d'entrer en vigueur, portant ainsi le nombre de circonscriptions électorales fédérales de 308 à 338. Sa mise en œuvre a nécessité d'importantes ressources et de grands efforts de la part d'Élections Canada, au siège et sur le terrain, notamment un travail méticuleux de rattachement des électeurs à la circonscription électorale correspondante. D'autres difficultés sont apparues, comme la communication aux électeurs de leur circonscription électorale, en particulier en cas de changement ; et le recrutement d'un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs électoraux pour pourvoir tous les postes dans les bureaux de vote des 30 circonscriptions électorales supplémentaires.
4. *Les obstacles des infrastructures des technologies de l'information.* Au cours de l'élection générale de 2015, l'agence avait centralisé plusieurs systèmes clés afin de garantir une plus grande efficacité, l'intégrité électorale et un service amélioré pour les électeurs, notamment dans les domaines de l'amélioration de l'inscription des électeurs en ligne et de la révision des listes électorales. En raison des nouveaux systèmes et règles de passation des marchés, trois risques principaux de haut niveau avaient été identifiés comme s'inscrivant dans le cadre de gestion intégrée des risques électoraux. Premièrement, des systèmes cruciaux accessibles au public – tels que le service d'inscription des électeurs en ligne et les modules de formation en ligne pour les travailleurs électoraux – auraient pu être paralysés par un incident de cybersécurité. Deuxièmement, le fait de dépendre de prestataires de services extérieurs impliquait un risque en termes de réputation pour Élections Canada en cas de panne à un moment critique de services de technologie de l'information et des infrastructures gérés par un tiers. Enfin, il pouvait résulter des accords passés avec des tierces parties une perte ou une divulgation par inadvertance de données électroniques ou de documents sensibles.
5. *La politique d'identification de l'électeur.* En préparation de l'élection de 2015, Élections Canada a harmonisé le processus d'identification de l'électeur dans une nouvelle politique qui en établit les critères et qui fournit des lignes directrices sur l'application cohérente de ces critères. La nouvelle politique a été conçue pour faciliter l'accès des électeurs, en particulier de ceux qui pourraient avoir des difficultés à fournir une attestation de résidence.
6. *Respect des règles électorales.* Pendant l'élection générale de 2011 et après, l'intégrité du processus électoral, plus spécifiquement les communications fallacieuses faites aux électeurs, a suscité de grandes inquiétudes.

Prévention et atténuation : un cadre de gestion des risques intégré

Pour traiter ces questions, le DGE a examiné les mesures de prévention et d'atténuation qui pourraient être prises. Il a souligné un certain nombre de recommandations, dont quelques-unes nécessitaient des modifications législatives et de nombreuses autres impliquaient des changements dans les pratiques administratives. Ces dernières ont conduit au développement et à la mise en œuvre par Élections Canada d'initiatives importantes au sein de l'agence, notamment un Programme d'intégrité électorale, qui renforce sa structure de gouvernance de la gestion des risques et clarifie les rôles et responsabilités quant à la gestion des risques à différents niveaux, dans tous les secteurs qui gèrent les contrôles.

Tableau A.3.1. Élections Canada, structure de gouvernance de la gestion des risques

ENTITÉ	RESPONSABILITÉS
Bureau de la stratégie organisationnelle (BSO)	Gestion des risques en matière d'activités électorales
	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion d'incident pour les risques d'exploitation • Développement et tenue du registre des risques organisationnels
Bureau d'intégrité électorale (BIE)	Gestion des risques en matière de réglementation
	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle qualité • Gestion d'incident pour les risques liés aux réglementations • Compte rendu sommaire
Bureau du directeur général des élections	Implication générale ; rapports d'étapes tous les 15 jours sur les mesures correctives en cours
	<ul style="list-style-type: none"> • Technologie de l'information (c.-à-d. impact des programmes web centralisés et des attentes d'Élections Canada envers ses prestataires de service) • Respect des règles lors du scrutin, notamment instructions aux 600 formateurs responsables de la formation des administrateurs d'élections dans 338 circonscriptions électorales • Modifier le management, les communications et établir un texte solide et positif (par ex. sur la façon dont Élections Canada traite les causes externes de manière proactive et efficace afin que l'élection générale soit une réussite)
Comité exécutif	
	<ul style="list-style-type: none"> • Identifier et gérer les risques d'après l'approche établie par le BSO et par le BIE • Garantir une approche intégrée de la gestion des risques
Chefs de secteur	
	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les questions en partenariat avec le BIE et le BSO, comme requis • Répartir des ressources pour l'atténuation des risques • Mettre en œuvre des mesures d'atténuation (calendrier, délais, etc.) • Fournir des mises à jour et des rapports au BIE et au BSO

Programmes principaux en matière de gestion des risques

Élections Canada a révisé ses pratiques administratives à la lumière de son examen de la gestion de risque. Les nouvelles mesures comprennent des pratiques de recrutement améliorées, une formation modernisée, des procédures simplifiées et des instructions plus claires pour les membres du personnel électoral. D'autres efforts visent à mieux contrôler la qualité du travail effectué dans les bureaux de vote et à améliorer les services d'inscription des électeurs afin que les listes électorales soient plus complètes en amont, ce qui limiterait les inscriptions le jour même de l'élection.

Le Programme d'intégrité électorale

Suite à l'élection générale de 2011, Élections Canada a établi son Programme d'intégrité électorale avec pour objectif d'officialiser et d'améliorer sa capacité à réagir aux événements qui pourraient interférer avec la participation des électeurs. Le programme comprend deux volets principaux :

1. *Gestion d'incident.* Élections Canada assure une veille de l'environnement dans lequel se déroule l'élection, de façon à être mieux préparé à détecter et à traiter rapidement tout incident qui pourrait menacer l'intégrité de l'élection. Grâce au programme d'intégrité électorale, Élections Canada est dorénavant mieux à même d'anticiper et de traiter les incidents déclenchés par des menaces externes susceptibles d'affecter l'intégrité du processus électoral. Au cours des années précédentes, la mise en place d'un service de demande de renseignement par courriel et d'un formulaire centralisé de protestation en ligne utilisés par les électeurs, les administrateurs d'élections, les candidats, les partis et d'autres parties prenantes avaient mis en lumière les défauts du processus électoral, notamment une mauvaise compréhension par le grand public de certains aspects du processus de vote. Cela a permis à Élections Canada de préparer efficacement l'élection générale de 2015.
2. *Contrôle de qualité.* Élections Canada supervise un nouvel audit obligatoire instauré par la loi portant sur les performances du personnel électoral. Cet audit est mené par une entreprise externe lors de chaque élection générale ou partielle. Depuis l'élection générale de 2015, une entreprise extérieure émet un rapport indiquant si les scrutateurs, les greffiers de scrutin et les préposés aux inscriptions exercent leurs pouvoirs et s'ils remplissent leurs obligations et fonctions spécifiques correctement. Ces obligations comprennent notamment la validation d'une preuve d'identité et de l'adresse des électeurs ; l'inscription d'électeurs les jours de scrutin ; l'application des attestations de résidence dans le cadre du régime d'identification de l'électeur ; et la tenue des registres. L'intérêt de l'audit n'est pas de valider les résultats d'élections, mais de mesurer la performance du personnel électoral dans l'application qu'il fait des procédures.

Prochaines étapes : mesurer la réussite d'une élection au Canada

Le Parlement et les Canadiens comptent sur le DGE pour conduire des élections libres et équitables, pour mettre en œuvre consciencieusement la réforme électorale et leur assurer que les éléments fondamentaux de la gestion électorale sont bien en place. L'élection générale de 2015 visait quatre objectifs : renforcer la confiance ; fournir une gestion électorale solide ; renforcer l'intégrité du processus électoral ; et permettre l'exercice du droit de suffrage en s'assurant que tous les électeurs aient la possibilité de s'inscrire et de voter facilement.

L'un des moyens importants par lesquels le DGE du Canada peut parvenir aux objectifs susmentionnés consiste dans un cadre de rapport transparent et équilibré. Dans ses rapports, le DGE apporte au Parlement l'expérience de l'agence. De cette façon, l'agence contribue à l'amélioration du processus électoral et aide le Parlement à anticiper et à remédier aux risques potentiels pour l'élection suivante. À la suite de l'élection générale de 2015, le DGE a publié trois rapports afin d'offrir une vision globale de l'événement : une chronologie des 42^e élections générales du Canada ; une rétrospective des élections ; et les recommandations du directeur général des élections pour améliorer le cadre électoral du Canada.

Étude de cas 4

Gestion des risques en matière de conflits et de sécurité pour les élections en Inde

S. Y. Quraishi, ancien Commissaire en chef chargé de l'élection, Inde

Une société pluraliste telle que la société indienne, avec des diversités sous-jacentes, des polarisations entre les castes, des clivages communautaires, des inégalités économiques et des aspirations régionales et linguistiques variées, présente des défis très divers. La nature hautement concurrentielle d'une élection l'expose à toute une palette de menaces sécuritaires envers les électeurs, les candidats, les infrastructures, le matériel de scrutin, et les femmes et les hommes conduisant le processus électoral. Il arrive que les violences électorales soient utilisées comme tactique pour intimider les électeurs non engagés ou hostiles et faire en sorte qu'ils ne participent pas au scrutin. Le rôle accru du pouvoir de l'argent, de la force physique et de la criminalisation du monde politique ont amplifié ces problèmes, faisant ainsi d'eux une menace majeure pour des élections libres et équitables. L'on doit également rester attentif à l'éventualité de manœuvres non violentes d'intimidation sous forme de détournements silencieux d'isoloirs (où des militants de parti occupent un isoloir et votent à la place des électeurs légitimes). Il est donc essentiel que les personnes qui conduisent l'élection protègent le processus électoral de tous ces types de menaces et de risques par une anticipation intelligente, une planification consciencieuse et une gestion stricte en utilisant toutes les lois, règles et ressources à leur disposition.

Risque électoral en Inde

Les conflits pré-électoraux portent principalement sur d'éventuelles manipulations de listes électorales. Les troubles en période de campagne comprennent l'interruption de la campagne des adversaires, l'intimidation des candidats et des électeurs, et une atmosphère générale de menace et de violence. Le jour du scrutin, les conflits comprennent des stratégies visant à empêcher les électeurs d'aller voter, des violences dans ou autour des bureaux de vote, des détournements d'isoloir et le truquage électoral, l'endommagement des machines à voter électroniques et des menaces reçues par le personnel électoral. Les tensions post-électorales comprennent des conflits le jour du dépouillement, des attaques sur des électeurs et des affrontements entre gagnants et perdants.

La menace externe la plus importante pour les élections, cependant, réside dans les éléments maoïstes et autres extrémistes. Les organisations extrémistes utilisent la visibilité des campagnes électorales pour mener des attaques contre le gouvernement et ses symboles de façon à semer la terreur et à se faire entendre. Elles considèrent les

élections comme une menace importante pour leur position et se laissent souvent aller à appeler à boycotter massivement le processus électoral en menaçant les électeurs. Lors des élections de 1999, 33 policiers ont été tués dans des incidents liés aux milieux maoïstes et extrémistes. Cependant, lors d'élections plus récentes qui se sont déroulées dans les États en proie à la guérilla maoïste, à savoir le Jharkhand, le Bihar et le Bengale-Occidental, la vague de violence accuse un recul phénoménal, principalement en raison des efforts de la machine électorale, en particulier en termes de forces de sécurité.

Les questions relatives aux communautés et aux castes affectent également la sécurité des élections. Les incidents les plus communs sont les attaques et les assassinats politiques ; l'utilisation d'armes et d'explosifs illégaux ; l'attaque des bureaux, des rassemblements et des réunions des partis adverses ; et l'irruption par la force dans les bureaux de vote afin d'intimider les électeurs. Des éléments communaux tirent profit de l'atmosphère survoltée des élections afin de polariser les électeurs selon des clivages communautaires. Les conflits entre castes contribuent de la même façon aux tensions dans diverses classes de la société.

Prévention et atténuation : garantir des élections sûres

En Inde, la préoccupation première de la Commission électorale est de conduire un scrutin pacifique dans lequel les électeurs, le personnel électoral et les agents de sécurité ne courent aucun danger. L'éventail des mesures prises est très large :

- Cartographie de la vulnérabilité des zones à troubles potentiels et identification des auteurs d'infraction possibles.
- Classification des bureaux de vote selon leur degré de sensibilité afin de décider du niveau de sécurité requis.
- Déploiement des forces le plus optimal possible afin de tenir à distance les auteurs de troubles.
- Mutation des administrateurs électoraux en poste dans leur district d'origine ou en poste depuis plus de trois ans au même endroit afin d'empêcher toute partialité.
- Déploiement des Forces centrales de police armée (CAPF), car les partis politiques n'ont souvent pas confiance dans la police locale et demandent le déploiement de forces extérieures à l'État considéré.
- Échelonner les élections afin d'utiliser efficacement les CAPF par roulement.
- Surveillance vidéo de toutes les activités et personnes suspectes.
- Saisir toutes les armes et munitions illégales et convaincre de nombreux détenteurs de licence de port d'arme de déposer leurs armes au commissariat de police afin d'éviter une rupture de la paix.

- Déplacement des isoloirs sensibles et création d'isoloirs auxiliaires pour des poches électorales soumises à une menace potentielle.
- Suivi des mouvements des parties au scrutin de et vers les bureaux de vote par GPS, et suivi de toute l'activité le jour de l'élection en maintenant un réseau de communication à toute épreuve (ComET).

Certaines de ces mesures méritent une explication plus détaillée.

Cartographie de la vulnérabilité

L'exercice consistant à garantir la sûreté et la sécurité le jour du scrutin débute bien en amont sous forme de cartographie des vulnérabilités. Les efforts pré-électoraux consistent en un exercice méticuleux visant à identifier les bureaux de vote et les groupes critiques au niveau micro, en se fondant sur la probabilité de l'intimidation ou de la menace. Les facteurs à suivre dans l'identification des zones/isoloirs sensibles et exposés à des troubles sont : (a) les antécédents de la circonscription ou de la zone de scrutin ; (b) la fréquence par le passé des détournements d'isoloirs, des violences, des émeutes, des usurpations d'identité à grande échelle, etc. ; (c) les informations concernant des troubles de l'ordre public dans une zone particulière ; (d) les recours spécifiques introduits par les partis politiques et les candidats ; (e) le profil politique des candidats ; (f) les rivalités politiques ; (g) le nombre de personnes ayant un casier judiciaire dans la zone (c.-à-d. les délinquants dont le casier est tenu par la police) ; (h) le nombre de criminels en fuite ou ayant échappé à leur arrestation ; et (i) le profil de l'électorat en termes de castes et de communautés et le niveau de tensions sociales qui l'accompagne.

Un aspect important de ces mesures de sécurité réside dans l'exécution des mandats d'arrêt sans possibilité de libération sous caution en cours. La Commission électorale reçoit souvent des plaintes d'après lesquelles de nombreux criminels endurcis, contre lesquels un tribunal a émis des mandats d'arrêt sans possibilité de libération sous caution, se déplacent encore en toute liberté, agissant en toute impunité. Il semblerait que ces criminels jouissent de soutiens politiques et que leurs protecteurs font en sorte qu'ils ne soient pas arrêtés par la police. Les responsables politiques se servent ensuite de ces éléments durant les élections. Quelques mois avant le jour du scrutin, la Commission électorale veille à l'exécution de tous les mandats d'arrêt sans possibilité de libération sous caution afin de mettre sous les verrous tous les criminels en fuite. Cela contribue grandement à la conduite d'élections pacifiques.

Mesures de renforcement de la confiance

Des élections libres de toute violence sont fondamentales également pour une participation active de la population. Les campagnes de sensibilisation des électeurs renforcent la confiance parmi la population. Dans les élections récentes, la confiance du public dans les dispositions prises en termes de sûreté et de sécurité du processus électoral s'est traduite par des taux de participation record, en particulier parmi les femmes.

Sécurité le jour du scrutin

Au cours des élections à la Lok Sabha (chambre basse du parlement indien) en 2009, un système de surveillance avait été imaginé pour les bureaux de vote les plus reculés et les plus vulnérables, dans certains districts tribaux du Gujarat. Dans 47 lieux, et dans plus de 150 isoloirs, des appareils photo de téléphones mobiles étaient reliés à un serveur central dans les bureaux du directeur général des élections et de son adjoint. Grâce à un logiciel spécial, ces appareils étaient paramétrés de façon à prendre une photo toutes les trois minutes.

Sécurité des responsables politiques et des candidats

Durant le processus électoral, il est également nécessaire de fournir une protection adaptée aux responsables des partis politiques et aux candidats. Cela est nécessaire pour éviter que le processus ne déraile car, si un candidat d'un parti est tué ou meurt durant le processus électoral, c'est toute l'élection qui doit être interrompue dans la circonscription, et de nouvelles élections doivent alors être tenues.

Plan de communication pour la surveillance des élections

Il est essentiel de disposer d'une communication bonne et fluide entre membres du personnel électoral pour planifier la sécurité et intervenir rapidement en cas d'incident. À cet effet, la Commission a élaboré un plan de communication au niveau micro. Les coordonnées téléphoniques sont collectées et testées au préalable pour toutes les zones de scrutin, y compris les moyens de communication disponibles dans le bureau de vote où au moins trois personnes peuvent être contactées ou informer les administrateurs de l'élection de tout imprévu. Le plan identifie également trois jeunes « coureurs » qui, en cas de défaillance des lignes téléphoniques, seraient envoyés vers des téléphones ou des postes de police déterminés au préalable pour informer les autorités. De nombreux observateurs ont noté le caractère dissuasif du plan ComET en ce qu'il permet de faire peur à de potentiels fauteurs de troubles en leur montrant qu'ils ne pourront pas échapper à l'œil de lynx de la Commission électorale indienne. Dans une affaire qui s'est produite dans le district de Gadchiroli, dans le Maharashtra, qui est en proie à la guérilla maoïste, un administrateur électoral avait failli être victime d'une embuscade, mais un rapport rapide par le réseau ComET a permis à des renforts paramilitaires d'arriver par hélicoptère, faisant fuir les assaillants et empêchant ainsi une catastrophe majeure.

Traiter la menace en interne

Les menaces pour la sécurité des élections ne sont pas seulement externes. La conduite des administrateurs de l'élection peut s'avérer un facteur crucial. Des administrateurs corrompus ou affiliés à un parti peuvent manipuler le système. La Commission n'épargne personne, pas même les agents de police ou les fonctionnaires les plus haut

placés, si leur neutralité est un tant soit peu mise en doute. Un dossier informel est tenu et mis à jour quelques semaines avant l'élection. Les plaintes des partis politiques visant des administrateurs font l'objet d'un examen rigoureux. Si la Commission pense qu'un administrateur peut porter préjudice à l'impartialité des élections, sa mutation se fait sur-le-champ.

Autre problème épineux, le ministère de l'Intérieur est chargé par la Commission de s'assurer que toutes les frontières internationales sont fermées au moins une semaine avant le scrutin afin d'empêcher toute venue de l'étranger d'éléments antinationaux de perturber le processus électoral. Les frontières entre États de l'Inde et entre districts sont également fermées bien en amont afin d'empêcher toute infiltration d'éléments antisociaux et perturbateurs depuis les États ou les districts voisins où se déroule un scrutin.

Pour résumer, le degré élevé de crédibilité dont jouit la Commission électorale indienne n'est pas seulement dû à sa structure farouchement indépendante, mais également au détail extrêmement précis de sa planification opérationnelle et stratégique dans le but de sécuriser chaque aspect de la conduite des élections. Les élections sûres, libres et équitables qui se sont déroulées en Inde depuis des années ont assuré le maintien de l'une des démocraties les plus stables au monde. L'époque où la violence et le détournement des isoires étaient généralisés est révolue. De nos jours, une bonne élection ne fait plus la une des journaux en Inde. C'est devenu la norme, et cela grâce à une gestion efficace des risques électoraux.

Étude de cas 5

Risques en matière d'élections dans les processus électoraux du Mexique en 2015

Manuel Carrillo Poblano et Salvador Hernández Cuevas, Institut électoral national du Mexique (El Instituto Nacional Electoral México)

L'analyse holistique des risques électoraux durant les élections de 2015 au Mexique nécessite de s'intéresser tout particulièrement aux variables politiques, sociales et culturelles qui forment l'environnement dans lequel se sont déroulées les élections. L'histoire de la démocratie au Mexique depuis le dernier tiers du xx^e siècle a été marquée par des différends concernant le modèle principal du partage démocratique du pouvoir politique, ce qui a constitué la toile de fond de huit réformes électorales.

La transition démocratique a débuté en 1977 au Mexique, avec la première grande réforme électorale. Celle-ci prévoyait des dispositions pour une transition démocratique pacifique, qui a connu une évolution graduelle dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Le système des partis s'est vu revigoré et a permis à des partis autrefois exclus de s'inscrire, le nombre de sièges à la Chambre des députés a augmenté, et les premières mesures sont passées qui ont permis à tous les partis inscrits d'avoir accès à des financements publics et aux médias. Sept réformes supplémentaires ont suivi en 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 et 2014. Ces réformes ont renforcé le système représentatif, ont amélioré les conditions de compétition grâce à des financements, et ont revitalisé le profil et les pouvoirs du corps électoral. Avec des partis politiques solides et des citoyens capables d'exprimer leurs préférences librement, les institutions électorales ont pu fournir les conditions d'amélioration du pluralisme politique au Mexique. Tout cela a permis des transitions pacifiques et démocratiques du pouvoir, y compris deux alternances présidentielles, et des alternances aux postes de gouverneurs ainsi qu'à la Chambre des députés et au Sénat.

Les défis de la gestion électorale : risques internes

Les élections du 7 juin 2015 se sont déroulées en vertu de la huitième réforme électorale, qui a accordé à l'autorité électorale 74 nouveaux pouvoirs. Deux réformes fondamentales ont permis de mettre en place les changements dans la structure institutionnelle et dans la conduite des élections.

La première consistait dans la transition vers un nouveau modèle de fédéralisme collaboratif, qui a abouti dans la création de l'Institut électoral national (INE) en remplacement de l'ancien Institut électoral fédéral. En plus de disposer d'un organe responsable de l'organisation des élections fédérales pour élire le président, les sénateurs

et les députés, le Mexique dispose dorénavant d'un nouvel organisme responsable de l'organisation des élections au niveau national, avec l'appui des nouveaux Organismes publics locaux (Organismos Públicos Locales, OPL) dans chacune des 32 entités fédératives.

La seconde avait pour but de concevoir et de mettre en œuvre un système de supervision en temps réel des aspects principaux du processus électoral. Cela devait permettre un maximum de transparence des informations, et le contrôle et l'évaluation des opérations tant fédérales que locales sur une courte période (37 jours). En outre, le système devrait permettre la détection d'actions possiblement illégales en partageant ou en donnant accès aux données du fisc au travers d'une plateforme partagée.

Au milieu de ces processus de transition et d'ajustement, l'INE s'est trouvé confronté à la difficulté de l'organisation de l'élection la plus complexe de l'histoire démocratique du Mexique. Outre les élections fédérales prévues pour le 7 juin 2015, 16 entités fédérales avaient convoqué des élections au même moment. Au total, les partis politiques et les candidats se disputaient 2 179 mandats : 500 de députés fédéraux, 9 de gouverneurs, 641 de députés locaux, 993 de maires et 16 de chefs de délégation dans la capitale. La durée d'une campagne au Mexique est d'environ 60 jours, selon le type d'élection, ce qui s'ajoute aux 40 jours prévus pour les activités préparatoires à la campagne.

Pour ces élections, 12 912 candidats s'étaient inscrits. À l'exception de 22 candidats indépendants, ils étaient issus de 10 partis politiques nationaux et de plus de 20 partis locaux. Durant l'inscription des électeurs, un total de 83 563 243 citoyens ont été inscrits sur les listes électorales. En ce qui concerne le recrutement et la formation du personnel électoral, 1 210 056 membres de bureau de vote ont été choisis de manière aléatoire. Le nombre total de bureaux de vote s'élevait à 148 940, ce qui représente presque 6 000 bureaux supplémentaires par rapport à 2012. En raison de la complexité de l'élection, sur les 68 383 circonscriptions du Mexique, 15 134 ont été déclarées comme nécessitant une « attention spéciale ». Celles-ci ont été définies par un vaste ensemble de variables, parmi lesquelles des niveaux élevés d'insécurité ainsi que des taux élevés de migration et d'illettrisme étaient les facteurs les plus pertinents.

En ce qui concerne le financement et l'accès aux médias, 666 962 894 dollars américains ont été accordés à l'ensemble des partis politiques sous forme de subventions. Au niveau national, 355 130 596 dollars américains ont été distribués, tandis que localement le montant était de 311 832 299 dollars américains. Dans les médias, 29 754 900 publicités ont été diffusées durant la campagne et la période électorale aux niveaux local et national sur toutes les stations de radiotélévision du pays. Enfin, 79 050 rapports de campagne ont été remis : 12 000 au niveau fédéral, ce qui représente une augmentation de 205 % par rapport aux élections de 2012, et 67 050 au niveau des entités fédératives.

Le contexte social et politique : risques externes

Les élections de 2015 se sont déroulées dans un contexte de violence et de troubles politiques, en raison des opérations constantes des cartels du crime organisé dans divers États où se sont déroulées les élections, et de divers actes violents dirigés contre des participants dans le processus électoral. Plus spécifiquement, les cartels de la drogue étaient actifs dans 11 des 32 entités qui forment la Fédération mexicaine. Plus d'une centaine d'actes violents, tels que des menaces, des assassinats et des attaques, se sont déroulés durant le processus électoral : huit candidats ont été tués, et 15 crimes de différentes sortes ont été commis à l'encontre des proches ou des collègues, notamment des enlèvements, des menaces et des agressions physiques.

Les épisodes les plus complexes et risqués ont résulté de mobilisations politiques et sociales dans l'État d'Oaxaca, où une partie du syndicat des enseignants a menacé de perturber les élections. Le syndicat a pris plusieurs bureaux gouvernementaux par la force, détruisant le matériel électoral et attaquant le personnel.

Prévention et atténuation

L'Institut électoral national dispose d'une série de procédures et d'instruments, mis en œuvre en interne et en collaboration avec d'autres agences gouvernementales, qui ont été mis en place pour améliorer la conscience de la situation en matière de risques pour les processus électoraux, ainsi que pour prendre des mesures de prévention et d'atténuation. Par exemple, dans le climat d'insécurité accentué par la compétition électorale, l'INE a pu activer le protocole de réduction des risques dans des cas et dans des entités spécifiques. Ce protocole est conçu, conjointement avec le gouvernement fédéral, pour offrir des garanties aux candidats et aux électeurs durant les 30 derniers jours de campagne et le jour du scrutin. L'effort a porté principalement sur la prévention et l'atténuation des troubles sociaux grâce à des moyens pacifiques de façon à protéger les campagnes électorales de toute tentative de violence. De la même façon, face aux menaces du syndicat des enseignants dans l'État d'Oaxaca, l'action préventive de l'État et le travail institutionnel de l'INE entrepris 48 heures avant les élections ont déjoué des menaces similaires envers les processus électoraux. Il en est résulté que les élections se sont déroulées pacifiquement et sans violence. La participation, de 47,71 % des électeurs inscrits, soit 39 872 757 citoyens mexicains, a constitué un record dans des élections autres que présidentielles depuis 1977.

Étant donné l'environnement d'une grande complexité administrative et un contexte politique et social agité, plusieurs efforts ont permis d'empêcher que les risques de scénarios violents ne se matérialisent le jour de l'élection.

Premièrement, toutes les mesures ont été prises pour s'assurer de la confiance du public dans la crédibilité des processus électoraux. Les citoyens mexicains perçoivent les élections comme un moyen légitime de choisir leur représentation politique et d'accéder au pouvoir. Malgré les nombreuses difficultés auxquelles la démocratie au Mexique est encore confrontée, les élections font toujours l'objet d'une appropriation par les citoyens. Ils choisissent la paix, et non la violence.

Deuxièmement, les efforts coordonnés du gouvernement et de l'INE ont facilité l'institutionnalisation des processus dans lesquels des risques avaient été détectés et traités à divers niveaux. La sensibilité politique et l'expertise technique ont fonctionné main dans la main afin de traiter les questions prioritaires de ce processus électoral.

Enfin, le système démocratique et le processus électoral mexicains ont prouvé qu'ils étaient des sources de paix, et non des catalyseurs de violence. Le résultat de l'élection montre qu'il y a eu une alternance politique dans 102 des 300 districts où se déroulait l'élection, et pour cinq des neuf mandats de gouverneur soumis à élection. La majorité parlementaire a changé dans 5 des 16 Parlements, tandis que le parti le plus important n'a pas atteint les 30 % de voix. Dans ces circonstances, le pluralisme politique s'est trouvé renforcé à tous les niveaux du gouvernement, favorisant ainsi une meilleure représentation politique et facilitant la coexistence des différences au travers des institutions démocratiques. Les élections démocratiques fonctionnent donc bel et bien.

Étude de cas 6

Pratiques de gestion des risques électoraux en Afrique du Sud

Granville Abrahams, Commission électorale de l'Afrique du Sud

La Commission électorale de l'Afrique du Sud a été établie en vertu du Chapitre 9 de la Constitution de la République d'Afrique du Sud dans le but de renforcer la démocratie constitutionnelle. Les principes qui la gouvernent sont les suivants : la Commission doit être indépendante, et elle ne doit être soumise qu'à la Constitution et aux lois. La Commission doit également exercer ses pouvoirs et effectuer son travail sans crainte, ni complaisance, ni préjugé. La gestion des risques est présente dans toutes les facettes du fonctionnement de la Commission électorale.

Cadre de gestion des risques

Bien qu'elle soit confrontée à divers risques menaçant ses activités, la Commission n'a pas à ce jour adopté de cadre global pour gérer les risques électoraux dans leur globalité. La gestion des risques dans l'organisation est nécessaire car elle correspond à une exigence du Trésor, et également dans la gestion de projets et dans les modalités visant à traiter les besoins opérationnels ou l'instabilité dans une zone géographique spécifique.

Cadre de gestion du Trésor

En tant qu'institution financée par des fonds publics, la Commission électorale est tenue de respecter le cadre de gestion des risques du Trésor. L'exigence principale de ce cadre réside dans la tenue d'un registre des risques. L'intérêt de ce registre est de trois ordres : (a) en tant que source d'informations pour les rapports sur les risques majeurs dans l'institution ; (b) en tant qu'outil de gestion permettant à l'institution de cerner ses priorités ; et (c) afin d'aider les auditeurs à concentrer leur planification d'audit sur les risques les plus importants pour l'institution.

Gestion de projet

La Commission adopte une approche de gestion de programme pour les élections générales, et chaque prestation clé est traitée comme étant un projet. Le programme compte environ 60 projets, qui font l'objet d'un suivi dans le système de gestion de projet. Il y a pour chaque projet des risques identifiés et des stratégies visant à atténuer ces risques.

Besoins en matière d'opérations

Le rôle principal de la *structure de liaison avec les partis politiques* est d'agir en tant qu'organe consultatif durant les préparatifs des élections aux niveaux national, provincial et municipal. La structure fournit à la Commission un mécanisme d'identification des facteurs de risque. Outre leur rôle de système d'alerte précoce quant aux développements que pourrait induire un risque potentiel, les structures de liaison avec les partis politiques offrent une plateforme d'actions de prévention et d'atténuation. Ce Comité national de liaison avec les partis politiques agit également en tant qu'organe de réflexion pour les révisions législatives et les décisions politiques clés, dont certaines peuvent avoir un impact direct sur la gestion, l'atténuation ou l'évitement des risques.

La Commission dispose d'un projet dédié centré sur *la coordination des conditions pour des élections libres et équitables*, qui est orienté vers la gestion des conflits et la médiation. Cette orientation tient à la nature des facteurs de risques externes à des élections remontant à 1994, mais vise également à traiter les difficultés qui pourraient découler des protestations relatives à la qualité des services fournis (voir plus loin), et des conflits entre partis et au sein des partis de la nouvelle Afrique du Sud. Les coordinateurs provinciaux pour des élections libres et équitables sont nommés six mois avant l'élection. Le profil du poste nécessite de l'expérience en médiation ou un solide bagage juridique. En plus de la médiation des conflits, lorsque les circonstances le permettent, les coordinateurs identifient les risques pour les élections et présentent des comptes rendus sur ces derniers. Un panel de médiateurs est établi, formé puis déployé dans chacune des neuf provinces afin d'apporter son aide sur les questions de médiation, lorsque nécessaire et si nécessaire.

Les partis politiques représentés et non représentés bénéficient d'*ateliers juridiques* et d'une formation. La formation est également dispensée aux médias en préparation de leur couverture de l'élection. Cela permet de faire face au risque que comporte, par exemple, le fait – plutôt rare – qu'un journaliste sportif se retrouve à couvrir des élections. Celui-ci risquerait de couvrir le processus sans les connaissances nécessaires.

Principaux facteurs de risques électoraux : risques internes et externes

Le principal *risque interne* dans les élections partielles des gouvernements locaux réside dans le « transport collectif des électeurs » (inscription frauduleuse) avec pour intention d'influencer le résultat. La loi électorale exige des électeurs qu'ils s'inscrivent dans leur lieu de résidence habituelle, et qu'ils votent à l'endroit où ils se sont inscrits. Cependant, il n'y a pas d'obligation de fournir une attestation de résidence, ce qui facilite les choses à ceux qui ont l'intention de frauder pour tenter d'influencer les résultats. De plus, il existe parmi certains partis d'opposition une perception selon laquelle les administrateurs qui sont membres du Syndicat démocratique des enseignants d'Afrique du Sud (South African Democratic Teachers Union, SADTU) ne seraient pas impartiaux. Cela provient du fait que le SADTU est affilié au Congrès des syndicats sud-africains (Congress of South African Trade Unions, COSATU), qui

est lui-même allié au parti au pouvoir, l'African National Congress (ANC). Environ 50 % des administrateurs sont des enseignants. Cependant, cela tient au fait que 60 % des bureaux de vote sont situés dans des écoles, et que les enseignants offrent un accès à ces écoles.

Afin de garantir une conscience de la situation en matière de facteurs de risques internes, une équipe de cadres supérieurs et d'experts en logiciels projet technique propose une fonction de gestion de programme au Directeur général des élections pour la gestion de tous les projets concernant les élections générales. Très en amont se tiennent des réunions mensuelles dans le but de suivre les progrès et d'identifier les risques qui pourraient empêcher de franchir les étapes dans les temps. La fréquence des réunions augmente à mesure que les élections approchent. Le Bureau de gestion de programme analyse les progrès, les dépendances et les interdépendances, et identifie les risques possibles et leur étendue.

Les facteurs externes comprennent : (a) les tensions internes aux partis, qui se soldent parfois par une intolérance politique, ainsi que des luttes de pouvoir et des différends sur la direction dans les petits partis ; (b) l'application du Code de conduite électorale et ses implications associées en termes de poursuites ; et (c) des recours relatifs à la qualité des services fournis – protestations publiques à l'encontre des municipalités pour accélérer les améliorations dans les services. Ce dernier facteur est devenu une plateforme populaire pour faire entendre son désaccord en Afrique du Sud. Il arrive parfois, cependant, que ces protestations deviennent violentes et que des biens publics soient détruits, en contradiction avec l'essence même de la protestation. Les protestations contre les services surviennent à tout moment de l'année, mais les élections offrant une plus grande visibilité, il est inévitable qu'elles deviennent une cible.

La conscience de la situation des facteurs de risque externes est garantie par le travail du Comité de priorité des élections, qui est présidé conjointement par la police sud-africaine et par la Commission électorale. Ce Comité rend compte au groupe Justice, Prévention des crimes et Sécurité (JCPS), présidé par le ministre de la Défense, avec le ministre de la Police (sûreté et sécurité) pour président adjoint.

Prévention et atténuation

Pour prévenir et atténuer la principale menace aux processus électoraux, le « transport collectif d'électeurs » durant la phase électorale d'inscription des électeurs, les mesures suivantes sont prises lorsque nécessaire :

- Utilisation du Système d'information géographique (SIG) pour déterminer les électeurs existants qui seraient inscrits à tort.
- Utilisation d'une liste électorale électronique existante sur un scanner portable pour déterminer si la personne demandant son inscription est déjà inscrite ailleurs, avant d'utiliser un deuxième appareil pour procéder à l'inscription.

- Utilisation d'affiches et de tracts pour informer le public sur le fait que la fraude électorale constitue un délit et est passible d'emprisonnement.
- Situer sur une carte toutes les demandes d'inscription en se basant sur les adresses fournies afin de déterminer si l'adresse du demandeur se situe bien dans les limites de la circonscription.
- Rejeter une demande en vertu de la loi en publiant une notice et en permettant aux personnes qui souhaitent s'inscrire de contester cette décision de rejet.

La police et l'armée sont responsables en dernier recours de la sécurité de l'élection. Au sein du Comité de priorité des élections, la Commission prend des décisions conjointes sur la façon de traiter les conflits qui pourraient affecter l'élection. Comme mesure d'urgence, la Commission forme un peloton de soldats et de policiers dans chaque province. Ils serviront de renforts au cas où la situation dégénérerait et où le personnel électoral ne serait plus en sécurité dans le bureau de vote. En préparation des élections nationales et provinciales de 2014, le groupe JCPS a présenté un protocole afin d'apporter son aide concernant les poursuites pour des délits électoraux tout au long de l'année 2014. Le protocole avait pour but de faciliter la coordination et la priorisation des poursuites pour délits électoraux en établissant un partenariat entre la police, la justice et l'assistance juridique afin d'aider les accusés.

Le Trésor exige que toutes les institutions financées par l'État tiennent à jour un registre des risques. Cependant, le modèle de registre des risques utilisé par la Commission électorale porte uniquement sur les risques majeurs qui ont un impact direct sur ses objectifs stratégiques. Le registre fournit des détails sur les points suivants : (a) causes ; (b) conséquences ; (c) estimation du risque inhérent ; (d) identification de contrôles existants ; (e) nouvelle évaluation du risque après que des mesures de contrôle ont été mises en place (atténuation) ; (f) estimation de l'efficacité du contrôle (efficacité de l'atténuation) ; (g) détermination de l'exposition au risque après avoir estimé l'efficacité du contrôle ; (h) traitement du risque, contrôles supplémentaires pour gérer l'exposition au risque ; et (i) état mis à jour. La Commission s'engage actuellement dans la mise en œuvre de l'outil GRE à titre d'essai pour les élections des gouvernements locaux en 2016.

Conclusions

La gestion des risques est présente dans les opérations de la Commission sous différentes formes. Cela s'est manifesté soit en tant qu'élément de la gestion de projet, ou conformément au cadre du Trésor, ou encore en tant que résultat des facteurs externes constituant une menace pour des élections libres et équitables. Il en est résulté que les risques ont été gérés de façon fragmentaire. Le concept de la gestion des risques électoraux propose une approche systématique permettant d'assurer la conservation des connaissances institutionnelles, et enfin d'apporter une contribution majeure au renforcement de la démocratie, car l'échec d'élections entame la confiance dans la démocratie.

Étude de cas 7

Gestion des risques liés aux élections au Kenya, au Népal et au Nigeria

Erik Asplund et Nicholas Matatu, IDEA International

Introduction

Une enquête menée par IDEA International en 2014 dans 87 pays a conclu que les OGE de 18 pays disposaient de procédures formelles de gestion des risques. Cette étude de cas illustre la façon dont les OGE au Kenya, au Népal et au Nigeria ont utilisé l'outil GRE d'IDEA International pour renforcer ou pour introduire l'approche de gestion des risques dans leurs opérations.

Commission indépendante des circonscriptions électorales et des frontières, Kenya

Le portefeuille d'identification et de gestion des risques de la Commission indépendante des circonscriptions électorales et des frontières (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC) est actuellement dévolu à la direction pour l'Audit, les Risques et la Conformité (DARC). La DARC dispose de 12 membres permanents du personnel, y compris un directeur et deux administrateurs. L'unité de gestion des risques de la DARC est formée de quatre agents permanents. La DARC rend compte directement et de façon continue au Secrétaire de la Commission/Directeur général des élections, ainsi qu'au Comité de Management et d'Audit, qui est composé d'un certain nombre de directeurs et de commissaires sélectionnés. Une fois approuvés, les rapports sont partagés avec tous les commissaires de l'IEBC et avec son président. La DARC conseille l'IEBC sur les domaines de risque et supervise le développement et la mise en œuvre de la gestion des risques et des systèmes opérationnels, financiers et d'information⁴. La DARC s'assure également de la conformité avec les exigences réglementaires et opérationnelles. Le régime actuel a évolué vers l'amélioration des procédures et des outils de gestion des risques au sein de l'IEBC sur plusieurs cycles électoraux.

Le Parlement kenyan a démantelé la Commission électorale du Kenya (ECK) en 2008 en raison de son rôle présumé dans des manipulations électorales. L'ECK a été remplacée par la Commission électorale indépendante intérimaire (IIEC), puis, deux

⁴ Pour plus d'informations, voir le site internet de la Commission indépendante des circonscriptions électorales et des frontières, <<http://www.iebc.or.ke/index.php/component/content/article/51-secretariate/97-directorate-of-risk-and-compliance>>, consulté le 1^{er} avril 2016.

ans plus tard, par l'IEBC, instituée par la loi sur l'IEBC de 2011. La DARC a été créée en vertu des larges pouvoirs conférés à l'IEBC d'établir les directions jugées nécessaires à la mise en œuvre de son mandat. La DARC a principalement été établie en réponse à une circulaire gouvernementale de 2009 donnant instruction à toutes les institutions publiques de mettre en place des départements relatifs au risque et à la conformité. D'emblée, l'institutionnalisation d'un système de gestion des risques au sein des opérations de l'IEBC a constitué une priorité stratégique du plan stratégique septennal (2011) de l'IEBC. Celui-ci comporte un certain nombre d'étapes : développer un cadre politique relatif à la gestion des risques ; renforcer les capacités de l'IEBC en termes de gestion des risques ; développer des mécanismes d'identification, d'évaluation et d'atténuation des risques ; établir une unité efficace d'audit interne ; et institutionnaliser une culture de la gestion des performances dans les opérations (IEBC 2013, p. 31).

Parmi les activités de gestion, l'IEBC a, entre autres choses : développé un plan et une charte d'audit interne, mis en œuvre des révisions d'audit périodiques, établi un registre des risques, mené des évaluations de risques de l'environnement électoral avant les élections générales et partielles de 2013, entrepris une cartographie des zones à risques en termes de violence électorale et lancé une formation de sensibilisation aux questions de genre destinée aux administrateurs, aux coordinateurs régionaux, aux coordinateurs électoraux des circonscriptions, aux responsables de la gestion du risque et aux agents de sécurité (IEBC 2015 ; IEBC 2014, p.21-22).

En octobre 2011, l'IEBC et IDEA International ont lancé un projet conjoint ayant pour but de renforcer les capacités de l'IEBC en matière de prévention et d'atténuation des violences électorales grâce à une prise de décision améliorée et plus sensible aux conflits, et à une collaboration améliorée entre l'IEBC et d'autres parties prenantes concernées au Kenya. Le projet était géré par la Direction de la recherche et du développement (DRD) de l'IEBC en collaboration avec la DARC. Dans ce projet, l'IEBC a fait usage de l'outil GRE pour identifier, suivre et analyser les risques, ainsi que pour recommander des solutions de prévention et/ou d'atténuation des violences électorales. Le projet a également créé des canaux de collecte de données et de partage d'informations en vue d'une alerte et d'une réponse précoces au sein de l'IEBC et au travers d'organisations partenaires représentées dans la Plateforme [de Cohésion] pour la Paix UWIANO (une initiative majeure réunissant plusieurs parties prenantes, pour la prévention des conflits au Kenya)⁵. Durant les élections, les partenaires d'UWIANO ont été capables de rapporter des données en temps réel provenant de son réseau d'administrateurs électoraux et d'observateurs de terrain au Centre national des élections à Nairobi, où toutes les données ont été traitées en utilisant l'outil GRE (Asplund 2013). Une fois terminé ce projet conjoint en juin 2013, l'IEBC a entamé un processus d'institutionnalisation de l'utilisation de l'outil GRE au sein de la Commission (IEBC 2014, p. 142), tout d'abord par une unité GRE de la DRD, puis, en janvier 2015, comme partie intégrante de la DARC. La décision d'institutionnaliser le projet était en partie basée sur une évaluation interne et externe. À ce jour, la composante de

⁵ Les partenaires comprennent la Commission nationale de Cohésion et d'intégration (NCIC), le Comité de direction national sur la Consolidation de la paix et la Gestion des conflits (NSC), l'IEBC, PeaceNet et ONUFemmes.

gestion des risques de la DARC est chargée du suivi permanent des risques sécuritaires, techniques, opérationnels et juridiques, et du conseil sur des mesures d'atténuation en collaboration avec des parties prenantes extérieures à l'approche des élections générales de 2017 (IEBC 2016, p. 31).

La Commission électorale du Népal

Au sein de la Commission électorale du Népal (Electoral Commission of Nepal, ECN), la gestion des risques est actuellement dévolue à la section des Statistiques électorales, de la Géo-information et de l'Analyse des risques (ESGIRA). La section ESGIRA dispose de sept membres permanents du personnel, y compris un sous-secrétaire. La cellule analyse de risque de la section comporte un agent de section et un opérateur informatique. La section ESGIRA rend compte des risques de façon continue directement à la division de gestion électorale, qui à son tour fait rapport à d'autres chefs de section ainsi qu'aux commissaires et au président de l'ECN. La section ESGIRA fournit des évaluations de risque sur les opérations de l'ECN tout au long du cycle électoral, tient à jour un registre des risques, met à jour le fichier central des centres de vote (Polling Center Master List, PCML) et conserve les données électorales.

L'ECN a débuté l'institutionnalisation de son système de gestion des risques électoraux après avoir terminé un projet lié à l'outil GRE mené conjointement avec IDEA International. L'objectif principal était de renforcer les capacités au sein de l'ECN afin d'évaluer les risques électoraux qui pourraient affecter la conduite pacifique des élections de l'Assemblée constituante en novembre 2013. Cela impliquait la production de cartes de risques électoraux, de tableaux de risques et d'alertes de risques en coordination avec le Centre conjoint pour les opérations électorales (Joint Election Operation Centre, JEOC) de façon à assister l'ECN dans une prise de décisions éclairées et sensibles aux conflits, et à prendre des mesures spécifiques afin de prévenir et d'atténuer les risques et les violences liés aux élections (Aman 2013)⁶.

Peu après les élections et la mise en œuvre réussie du projet conjoint, l'ECN a cherché à institutionnaliser la gestion des risques électoraux. Elle a pris des mesures pour (a) intégrer la fonction GRE dans sa structure organisationnelle ; (b) créer un cadre juridique et procédural ; (c) répartir les ressources matérielles et humaines « internes » ; (d) clarifier les rôles, les responsabilités, les autorités et les redevabilités liés à ce travail ; (e) générer un sentiment d'appropriation et de durabilité ; et (f) garantir des opérations efficaces et efficientes. L'ECN a mis en place une unité GRE en juin 2014, qui a fusionné en une nouvelle section des Statistiques électorales, de la Géo-information et de l'Analyse des risques (ESGIRA) en septembre 2015. La décision d'établir la section

6 Le JEOC a été créé un mois avant les élections. Sa principale raison d'être était de recevoir des informations depuis les bureaux sur le terrain durant les préparatifs et la conduite des élections. Le JEOC est coordonné par un cadre supérieur de l'ECN. Les agences ayant participé comprennent le ministère de l'Intérieur, l'Armée népalaise, la Police népalaise, les Forces armées de police et le Département national du renseignement. Le JEOC était également opérationnel durant les élections de l'Assemblée constituante de 2008.

était fondée sur l'adoption de l'objectif n° 17 du V^e pilier stratégique de l'ECN : « Un système de gestion des risques dans les élections est mis en œuvre »⁷.

Bien que le projet initial sur l'outil GRE d'IDEA International et de l'ECN ait porté principalement sur les risques sécuritaires, la section ESGIRA travaille également aujourd'hui sur les risques juridiques, politiques, administratifs et techniques qui pourraient mener à l'inefficience, à l'inefficacité ou à des incidents violents tout au long du cycle électoral.

Commission électorale nationale indépendante, Nigeria

C'est en évaluant le paradoxe des élections de 2011 au Nigeria – qui étaient les mieux organisées de l'histoire du pays (USIP 2011), mais aussi les plus violentes (Human Rights Watch 2011) – que la Commission électorale nationale indépendante (Independent National Electoral Commission, INEC) a pris la décision d'institutionnaliser le Comité consultatif interinstitutions sur la sécurité électorale (Interagency Consultative Committee on Electoral Security, ICCES) (INEC 2012, p. 31), plateforme qui réunit l'INEC et 11 agences publiques de sécurité afin de coordonner la sécurité dans les exercices logistiques et opérationnels (Union européenne 2011). L'INEC, cependant, était désireuse de développer une approche plus proactive de la sécurité électorale. En amont des élections de 2015, l'INEC a conçu un cadre de préparation aux risques fondé sur trois piliers : (a) planification et mise en œuvre ; (b) connaissances et formation ; et (c) veille et établissement de rapports.

Planification et mise en œuvre

L'ICCES a tenu un rôle central dans la conception d'un système de gestion globale de la sécurité dans les élections pour l'INEC au niveau national et aux niveaux décentralisés avant, pendant et après les élections. Au fil de réunions régulières, les principaux rôles de l'ICCES consistaient à évaluer les menaces de sécurité, à concevoir des plans de sécurité locaux et à harmoniser la formation et le déploiement du personnel de sécurité lors des élections.

Connaissances et formation

Au travers de l'Institut électoral, l'INEC a lancé un certain nombre d'initiatives dans le but d'améliorer les capacités du personnel en matière de sécurité électorale. La Basic Security on Election Duty (BaSED) – plateforme d'apprentissage en ligne pour les personnels de l'INEC d'astreinte lors des élections – a été créée avant les élections de 2015. L'INEC a également développé une formation sur l'atténuation des violences électorales et le plaidoyer à leur encontre (Election Violence Mitigation and Advocacy Training, EVMAT), destinée aux organisations de la société civile travaillant dans la prévention et l'atténuation des violences liées aux élections.

⁷ Voir le site internet de la Commission électorale du Népal, <<http://www.election.gov.np/election/en/overview-28.html>>.

Veille et établissement de rapports

En 2014, l'INEC a mis en place une unité GRE afin d'identifier, de suivre, d'analyser et de faire rapport sur les risques électoraux dans le cadre d'un projet de mise en œuvre de l'outil GRE. L'initiative faisait partie d'un projet conjoint entre l'INEC, IDEA International et l'Union africaine. L'unité GRE était placée sous la supervision du Cabinet du Président et consistait en un coordinateur, un analyste de données à plein temps et sept analystes de données à temps partiel détachés d'autres départements de l'INEC, et soutenus par 37 agents des bureaux de l'INEC dans les différentes entités fédérales.

L'unité ERM a d'abord identifié des risques électoraux au cours d'un atelier d'experts qui s'est tenu en décembre 2013 et a ensuite collecté des données provenant d'autres réunions d'experts, des rapports d'agents, des médias et des rapports de parties prenantes tout au long de l'année 2014. La collecte des données s'est encore intensifiée au cours des trois mois précédant les élections. L'unité a suivi les risques électoraux liés à un certain nombre de facteurs allant des missions opérationnelles de l'INEC à l'impact potentiel de l'insurrection de Boko Haram sur le processus électoral. Une fois toutes ces données collectées et analysées, l'unité a préparé des rapports de risques fréquents à l'intention des commissaires de l'INEC et de l'ICCES.

Durant les élections, l'INEC a mis en place une cellule de crise à Abuja et dans les centres d'appui aux élections, dans ses bureaux dans les différents États et territoire, de façon à pouvoir suivre le processus et à garantir une intervention rapide au cas où des troubles ou des difficultés techniques seraient rapportées. L'unité GRE était intégrée à la cellule de crise afin de compiler les données sur les risques provenant des bureaux dans les États, des centres d'appels, des médias et de diverses plateformes de suivi de l'INEC. Les Commissaires et les directeurs de l'INEC dans la cellule de crise sont également restés en contact permanent avec les agences de sécurité, les partis politiques et la cellule de crise de la société civile. Après les élections générales de 2015, l'INEC a continué à mettre en œuvre le cadre de préparation aux risques – en faisant une utilisation très large de l'outil GRE – au cours des élections partielles organisées dans les États de Bayelsa, de Kogi et de Rivers.

Conclusion

Les exemples du Kenya, du Népal et du Nigeria montrent comment les approches de la gestion des risques peuvent être intégrées dans le travail quotidien d'un OGE. L'un des points communs entre ces expériences réside dans le fait que ces trois OGE ont mis en place des unités de gestion des risques qui opéraient en parallèle avec les opérations d'administration des élections. La création d'unités spécialisées dotées de personnel dédié garantit que les activités électorales régulières suivent leur cours sans heurts tandis que les OGE peuvent suivre et identifier tout écart par rapport à la mise en œuvre ou des influences extérieures négatives qui pourraient mettre en danger leurs efforts.

Au Kenya, au Népal et au Nigeria, la gestion des risques constitue un élément nouveau dans l'administration électorale. Dans ces trois cas, les OGE étaient inquiets, au début, des risques de sécurité, mais ils ont trouvé l'outil GRE utile en tant qu'outil de gestion couvrant tous les aspects de leurs opérations. Ils ont progressivement intégré les risques juridiques, politiques, opérationnels et techniques dans leurs cadres de gestion des risques.

Références bibliographiques

- Aman A., « Applying the Electoral Risk Management Tool to Nepal's Elections » [Mise en œuvre de l'outil de gestion des risques électoraux dans le cadre des élections au Népal], Stockholm, IDEA International, <<https://www.idea.int/news-media/news/applying-electoral-risk-management-tool-nepals-elections>>, consulté le 15 avril 2016
- Asplund E., « The Independent Electoral Boundaries Commission tests International IDEA's Electoral Risk Management Tool for Kenya's election » [La Commission indépendante des circonscriptions électorales et des frontières teste l'outil de gestion des risques électoraux d'IDEA International dans le cadre des élections au Kenya], 5 mars 2013, <<https://www.idea.int/news-media/news/independent-electoral-boundaries-commission-tests-ideas-electoral-risk-management>>, consulté le 15 avril 2016
- Commission électorale nationale indépendante (Independent National Electoral Commission, INEC Nigeria), *Strategic Plan 2012–2016* [Plan stratégique 2012-2016] (Abuja, INEC, décembre 2012)
- Commission indépendante des circonscriptions électorales et des frontières (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC Kenya), *Election Operations Plan 2015–2017* [Plan des opérations électorales 2015-2017], janvier 2016, <<http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/research-publications>>, consulté le 15 avril 2016
- , *Annual Report 2013–2014* [Rapport annuel 2013-2014] (Nairobi, IEBC, mars 2015)
- , 'Post-Election Evaluation Report on the March 4th 2013 General Election' [Rapport d'évaluation post-électorale sur les élections générales du 4 mars 2013], octobre 2014, <<http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/research-publications>>, consulté le 15 avril 2016
- , IEBC *Strategic Plan* [Plan stratégique de l'IEBC], novembre 2013, <<http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/research-publications>>, consulté le 15 avril 2016
- Human Rights Watch, « Nigeria : Les violences post-électorales ont fait 800 morts », 16 mai 2016, <<https://www.hrw.org/fr/news/2011/05/16/nigeria-les-violences-post-electorales-ont-fait-800-morts>>, consulté le 24 mars 2016

Union européenne, Mission d'observation électorale, *Final Report: Nigeria General Elections* [Rapport final. Les élections générales au Nigeria], avril 2011, <http://www.eueom.eu/files/pressreleases/english/final-report-nigeria2011_en.pdf>, consulté le 24 mars 2016

United States Institute of Peace, *Nigeria's 2011 Elections: Best Run, but Most Violent* [Les élections nigérianes de 2011. Les élections les mieux organisées, mais aussi les plus violentes], Peace Brief N° 103, août 2011, <<https://www.usip.org/sites/default/files/PB%20103.pdf>>, consulté le 24 mars 2016

À propos des auteurs

Sead Alihodžić est responsable de programme dans le Programme sur les processus électoraux d'IDEA International. Ses recherches portent sur les élections et les conflits, sous les angles particuliers de la prévention et atténuation des violences liées aux élections et de la gestion des risques dans les élections.

Erik Asplund est chargé de programme sur les processus électoraux d'IDEA International. Il faisait partie de l'équipe qui a développé l'Outil de gestion des risques électoraux (outil GRE), et il a travaillé dans plusieurs OGE dans le monde sur des projets de renforcement des capacités, notamment sur des programmes de formation au développement et à la mise en œuvre.

Granville Abrahams est cadre dirigeant chargé des questions électorales au sein de la Commission électorale de l'Afrique du Sud. Il copréside le Comité de priorité des élections, qui est axé sur la création d'un environnement sûr et sécurisé pour les élections.

Irena Hadžiabdić est membre de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (BiH CEC) depuis 2007, puis l'a présidée en 2010-2011. Elle représente la BiH CEC au Conseil exécutif de l'Association des administrateurs électoraux européens (Association of European Election Officials, ACEEEO).

Karine Morin est chef du personnel par intérim chez Élections Canada. Avant ce poste, elle travaillait en tant que conseillère principale sur les Relations internationales, provinciales et territoriales chez Élections Canada.

Kevin Kitson est Premier assistant du commissaire pour les Opérations de réseau. Auparavant, il était directeur exécutif de la politique stratégique au sein de la Commission des crimes de l'Australie.

Manuel Guillermo Carrillo Poblano occupe le poste de Coordinateur des affaires internationales au sein de l'Institut électoral national du Mexique (El Instituto Nacional Electoral México) depuis 1993. Il a participé à des élections partout dans le monde en tant qu'observateur, ainsi que dans des exercices techniques ayant trait à l'organisation des élections.

Nicholas Matatu est chargé de programme au sein du Programme pour l'Afrique et l'Asie occidentale d'IDEA International. Basé à Addis-Abeba, il se concentre sur les processus électoraux. Il travaille dans le domaine de l'assistance électorale internationale depuis 2004, principalement avec les organismes de gestion électorale sur le continent africain.

Salvador Hernández Cuevas travaille en tant que conseiller dans l'Unité des affaires internationales de l'Institut électoral national du Mexique. Il possède de l'expérience dans les programmes de formation aux élections et dans la coopération internationale.

S. Y. Quraishi a été directeur général des élections en Inde de 2010 à 2012. Auparavant, il était commissaire aux élections. Avant de rejoindre la commission, il était secrétaire du ministère indien de la Jeunesse et des Sports.

Autres Documents politiques d'IDEA International

Sequencing Peace Agreements and Constitutions in the Political Settlement Process [Séquencement des accords de paix et des constitutions dans le processus politique de règlement des conflits]

Christine Bell et Kimana Zulueta-Fülscher
Document politique d'IDEA International n° 13 (2016)
Anglais

Prioritizing Justice: Electoral Justice in Conflict-Affected Countries and Countries in Political Transition [Priorisation de la justice. La justice électorale dans des pays en proie à des conflits et dans des pays en transition]

Frank McLoughlin
Document politique d'IDEA International n° 12 (2016)
Anglais

Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools [Constitutions intérimaires. Outils de maintien de la paix et de renforcement de la démocratie]

Kimana Zulueta-Fülscher
Document politique d'IDEA International n° 11 (2015)
Anglais

Media Assistance and Elections: Toward an Integrated Approach [Développement des médias et élections. Vers une approche intégrée]

Seema Shah
Document politique d'IDEA International n° 10 (2015)
Anglais

La Réforme de la loi électorale en Afrique. Aperçu du rôle et des approches d'engagement des OGE

Mette Bakken
Document politique d'IDEA International n° 9 (2014)
Anglais, français, portugais

Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities [Gestion des élections en période de transition : défis et possibilités]

Sean Dunne et Scott Smith
Document politique d'IDEA International n° 8 (2012)
Anglais, arabe, indonésien

Introducing Electronic Voting: Essential Considerations [Introduction du vote électronique. Aspects essentiels]

Peter Wolf, Rushdi Nackerdien et Domenico Tuccinardi
Document politique d'IDEA International n° 7 (2011)
Anglais, arabe, indonésien, espagnol

Les publications d'IDEA International sont disponibles au téléchargement depuis notre site Internet :

<<http://www.idea.int/publications>>

Les élections sont des entreprises complexes. Quel que soit le lieu où elles se déroulent, les organismes de gestion électorale (OGE) sont confrontés à de nombreux risques en les organisant. Ces risques sont liés aux aspects juridiques, opérationnels, techniques, politiques, sécuritaires et autres des processus électoraux. Lorsque les risques deviennent réalité, les conséquences peuvent être graves dans des démocraties bien établies ainsi que dans des démocraties en transition.

La gestion des risques est une démarche soutenue par de nombreuses professions pour réaliser des tâches complexes, et c'est aujourd'hui un domaine dont l'importance est croissante au sein de la communauté des OGE, des professionnels de l'assistance électorale et des chercheurs sur les questions de démocratie.

Ce document politique démontre l'importance d'institutionnaliser la gestion des risques électoraux. Il examine les aspects terminologiques et méthodologiques clés de la gestion des risques de façon à en déduire des définitions spécifiques au domaine des élections, et il indique les éléments à prendre en compte dans la gestion des risques électoraux. Il fait également le point sur les pratiques existantes en matière de gestion des risques électoraux, en se fondant sur les résultats d'une enquête mondiale réalisée par IDEA International dans 87 pays.