

Renforcer la démocratie :

- Une stratégie
- destinée à
- améliorer
- l'intégrité
- des élections
- dans le monde

RAPPORT DE LA COMMISSION MONDIALE
SUR LES ÉLECTIONS, LA DÉMOCRATIE
ET LA SÉCURITÉ

Septembre 2012

Table des matières

Les membres de la Commission	2
Avant-propos de Kofi A. Annan, président de la Commission mondiale	3
Résumé et recommandations	5
<hr/>	
Chapitre 1 : L'importance d'élections menées avec intégrité	12
Chapitre 2 : Principaux défis liés à l'organisation d'élections menées avec intégrité	20
Chapitre 3 : Actions nationales en faveur d'élections menées avec intégrité	42
Chapitre 4 : Actions internationales en faveur d'élections menées avec intégrité	52
Chapitre 5 : Recommandations	66
<hr/>	
Notes	71
Acronymes	74
Remerciements	75

Les membres de la Commission



M. Kofi A. Annan

Président

Ancien Secrétaire général des Nations unies et président de la Fondation Kofi Annan



S.E. le Dr Ernesto Zedillo Ponce de León

Vice-président

Ancien président du Mexique et directeur du Centre d'étude sur la mondialisation de l'université de Yale



S.E. M. Martti Ahtisaari

Ancien président de la république de Finlande



Dr Madeleine K. Albright

Ancienne secrétaire d'État des États-Unis et présidente du National Democratic Institute
Portrait réalisé par Timothy Greenfield-Sanders



Mme Louise Arbour

Présidente-directrice générale de l'International Crisis Group



M. Vidar Helgesen

Secrétaire général de L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international)



Dr Rima Khalaf Hunaidi

Secrétaire générale adjointe et Secrétaire exécutive de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO)



S.E. le Dr Festus Mogae

Ancien président du Botswana



Pr Amartya Sen

Professeur d'économie, université de Harvard



Dr Javier Solana

Ancien Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne



S.E. le Dr Vaira Vīķe-Freiberga

Ancienne présidente de la république de Lettonie



S.E. le Dr N. Hassan Wirajuda

Ancien ministre des Affaires étrangères et membre du Conseil des conseillers présidentiels de la république d'Indonésie

Les amis de la Commission mondiale



Mme Helen Clark

Administrateur du Programme des Nations unies pour le développement



M. B. Lynn Pascoe

Ancien Secrétaire général adjoint aux Affaires politiques des Nations unies

Avant-propos de Kofi A. Annan

L'avancée de la démocratie dans le monde est l'une des évolutions les plus importantes dont j'ai été témoin au cours de ma carrière. Dans chacun des pays concernés, les citoyens ont risqué leurs vies pour exiger des élections libres, une responsabilité démocratique, l'état de droit et le respect des droits humains.

Les élections sont un des fondements essentiels de la démocratie, et elles sont désormais quasi-universelles. Depuis 2000, à l'exception de 11 pays, tous les pays du monde ont organisé des élections nationales. Pour être considérées comme crédibles, ces élections doivent respecter des normes de qualité élevées avant, pendant et après le scrutin. Les partis d'opposition doivent pouvoir s'organiser et faire campagne sans crainte, et les règles du jeu doivent être équitables pour tous les candidats. Le jour de l'élection, les électeurs doivent se sentir en sécurité, être convaincus que les votes resteront secrets et avoir confiance dans l'intégrité du scrutin. Une fois le dépouillement effectué, le résultat de l'élection doit être accepté, indépendamment de la déception des candidats vaincus.

Le fait que les électeurs soient convaincus que les élections se sont déroulées de façon libre et transparente peut accélérer la mise en place d'une meilleure gouvernance, d'une plus grande sécurité et d'une dynamique d'amélioration du développement humain. En revanche, en l'absence d'élections crédibles, les citoyens n'ont aucun moyen d'obtenir un changement

politique pacifique. Le risque de conflit augmente, tandis que la corruption, l'intimidation et la fraude échappent à tout contrôle, détruisant lentement l'ensemble du système politique de l'intérieur.

J'ai été le témoin direct de ce phénomène en 2007, lorsque les élections présidentielles truquées au Kenya ont déclenché une vague incontrôlable de violences, d'assassinats et de déplacements de population. J'ai également observé à quel point les progrès réalisés par l'Afrique au cours des dix dernières années risquent d'être anéantis par la politique du « gagnant qui rafle la mise » en matière d'élections et d'accès au pouvoir, qui a fait beaucoup de mal à l'ensemble du continent.

Alors que les élections n'ont jamais été aussi universelles et stratégiques, leurs avantages ne sont absolument pas acquis. Récemment, elles ont été le jouet de gouvernements autocratiques, désireux de se draper dans une prétendue légitimité démocratique. Les démocraties récentes luttent pour consolider les avancées démocratiques, tandis que l'augmentation des inégalités économiques fait pression sur de nombreuses démocraties plus anciennes, qui doivent prouver qu'elles peuvent prendre en charge les préoccupations et le bien-être des citoyens. Partout dans le monde, l'absence de contrôle du financement des groupes politiques menace de vider la démocratie de son sens et de la priver de ce qui fait sa force.

C'est pour répondre à ces préoccupations et proposer des solutions que j'ai invité un

groupe d'anciens dirigeants reconnus et d'éminents experts à réfléchir aux moyens de promouvoir et de défendre l'intégrité des élections. La Commission mondiale a été créée conjointement par la Fondation Kofi Annan et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international). La Commission assume la responsabilité pleine et entière du présent Rapport, rédigé en toute indépendance, et ses membres s'y expriment en leur capacité personnelle.

Présider cette Commission, composée d'un groupe de citoyens du monde aussi expérimentés, profondément engagés et dynamiques, a été un véritable plaisir et une expérience très enrichissante pour moi. Je tiens à les remercier tous pour leur dévouement, leur contribution et leur collaboration. Je souhaite également rendre hommage à Ernesto Zedillo, vice-président et à Stephen Stedman, directeur de la Commission, pour le leadership intellectuel et la mobilisation active dont ils ont fait preuve dans le cadre de cette initiative. Nous avons pu bénéficier des excellentes compétences du secrétariat d'IDEA international et de l'équipe de recherche de l'université de Stanford. Enfin, je souhaite également adresser mes remerciements à Vidar Helgesen, Secrétaire général d'IDEA international, ainsi qu'aux États membres de cette institution pour leur soutien sans faille, ainsi qu'à Ruth McCoy et Michael Møller, directeurs de la Fondation Kofi Annan, pour leur gestion irréprochable de ce projet.

La Commission propose aux gouvernements, aux responsables élus et aux citoyens du monde entier une stratégie destinée à augmenter la probabilité que les responsables politiques et les gouvernements en exercice améliorent effectivement la démocratie et l'intégrité des élections nationales. Nous espérons ainsi que ce Rapport contribuera à faire comprendre au plus grand nombre ce qui doit être mis en œuvre pour bâtir des sociétés fortes, démocratiques et solidaires.

Mon expérience m'a appris que les sociétés saines reposent sur trois grands piliers : la paix et la sécurité, le développement économique, ainsi que l'état de droit et le respect des droits humains. Depuis trop longtemps, nous accordons la priorité aux deux premiers piliers, en négligeant le troisième. Lorsque je songe aux défis auxquels la communauté internationale doit faire face, je me dis qu'il est grand temps de souligner que l'état de droit, la gouvernance démocratique et l'autonomisation des citoyens sont des éléments fondamentaux d'un développement, d'une sécurité et d'une paix durables.



Kofi A. Annan
Président de la Commission mondiale
sur les élections, la démocratie
et la sécurité

Résumé et recommandations

Depuis 2000, à l'exception de 11 pays, tous les pays du monde ont organisé des élections nationales. Les élections peuvent faire progresser la démocratie, le développement, les droits humains et la sécurité, ou bien les faire reculer et, pour cette simple raison, elles méritent une attention prioritaire. Au cours des 20 dernières années, plus de 50 pays se sont ouverts à la démocratie et luttent aujourd'hui pour consolider la gouvernance démocratique. La récession mondiale et l'augmentation des inégalités économiques font pression sur de nombreuses démocraties, même parmi les plus anciennes, qui doivent prouver qu'elles peuvent prendre en charge les préoccupations et le bien-être des citoyens. Dans le monde arabe, où les aspirations démocratiques ont longtemps été étouffées, les citoyens ont pour la première fois l'occasion de les concrétiser, mais doivent également faire face à de dangereux écueils. Partout dans le monde, le manque de contrôle du financement des groupes politiques menace de vider la démocratie de son sens et de la priver de ce qui fait sa force : l'égalité politique, l'autonomisation des personnes privées du droit de vote et la capacité à gérer les conflits de société de manière pacifique.

Pour que les élections soient un symbole de la démocratie et un moyen de faire progresser le développement et de promouvoir la sécurité, elles doivent être menées avec intégrité. Quand c'est le cas, le principe démocratique fondateur de l'égalité politique est respecté ;

les citoyens choisissent leurs responsables politiques et exigent qu'ils leur rendent des comptes. Lorsque les élections ne sont pas menées avec intégrité, les responsables et les institutions ne sont pas tenus de rendre des comptes à l'opinion publique, qui se voit refuser le droit de prendre part au processus politique et d'exercer son influence. La confiance de l'opinion publique dans les élections est alors affaiblie, tout comme la légitimité des gouvernements ainsi élus. Dans ces situations, les institutions démocratiques ne sont que des coquilles vides, dépourvues d'éthique et d'esprit de la démocratie.

Les élections menées avec intégrité sont essentielles au respect de valeurs qui nous sont chères : les droits humains et les principes démocratiques. Les élections permettent d'appliquer les droits consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parmi lesquels figurent la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son propre pays par l'intermédiaire de représentants librement choisis, le droit à l'égalité d'accès aux services publics dans son propre pays et la reconnaissance du fait que l'autorité d'un gouvernement est issue de la volonté du peuple, qui doit s'exprimer par « des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ».

La tenue d'élections menées avec intégrité est un moyen de promouvoir les valeurs démocratiques et les droits humains, mais elle présente également d'autres avantages pour les citoyens. De nombreux exemples dans le monde prouvent que l'organisation d'élections menées avec intégrité contribue largement à l'émancipation des femmes, à la lutte contre la corruption, à la mise à disposition de services aux plus démunis, à l'amélioration de la gouvernance et à la fin des guerres civiles. Soyons clairs : des élections menées avec intégrité ne peuvent pas à elles seules assurer le développement de l'économie, la mise en place d'une bonne gouvernance ou le rétablissement de la paix. Cependant, des recherches récentes indiquent que l'amélioration des élections peut avoir un effet catalyseur sur le pouvoir de transformation de la démocratie.

Lorsqu'ils sont menés avec intégrité, les processus électoraux sont au cœur de la capacité de la démocratie à résoudre les conflits de façon pacifique. Pour être capable de résoudre les conflits sans violence, toute société doit veiller à l'information de la population et à l'existence de débats et d'interactions entre les citoyens, lesquels doivent prendre part activement à leur propre gouvernance, afin de faire évoluer les mentalités et de permettre aux gouvernements de prendre des décisions faisant autorité. L'organisation d'élections menées avec intégrité peut renforcer la démocratie et enrichir la réflexion et le débat public autour des grandes problématiques et des moyens permettant d'y répondre.

Définition : Élections menées avec intégrité

Nous définissons une élection menée avec intégrité comme toute élection reposant sur les principes démocratiques de suffrage universel et d'égalité politique tels qu'ils figurent dans les normes

et accords internationaux, et menée de façon professionnelle, impartiale et transparente dans sa préparation et dans sa gestion, tout au long du cycle électoral.

Principaux défis liés à l'organisation d'élections menées avec intégrité

Cinq grands défis doivent être relevés pour mener des élections avec intégrité :

- construire l'état de droit pour justifier les demandes en matière de droits humains et de justice électorale ;
- mettre en place des organismes de gestion électorale (OGE) professionnels et compétents, pouvant agir en toute indépendance pour assurer le déroulement d'élections transparentes et dignes de la confiance de l'opinion publique ;
- mettre en place des institutions et des normes de compétition pluraliste et de division des pouvoirs qui renforcent la démocratie en tant que garantie de sécurité réciproque entre les adversaires politiques ;
- éliminer les obstacles juridiques, administratifs, politiques, économiques et sociaux à une participation politique universelle et égale ;
- réglementer le financement incontrôlé, occulte et opaque des groupes politiques.

Tout d'abord, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques édictent des principes, des normes, des droits et des règles bien définis que les gouvernements s'engagent à respecter afin que les élections soient menées avec intégrité. Ces principes sont fondamentaux, mais en l'absence de ce que l'on appelle de façon assez générale l'état de droit (la capacité et les normes garantissant la responsabilité des gouvernements en droit, l'égalité des

citoyens devant la loi, l'absence d'arbitraire dans la conception et l'application des lois et l'inscription du respect des droits humains dans les lois), les normes, principes, cadres juridiques et les droits eux-mêmes ne peuvent pas être mis en œuvre.

Deuxièmement, pour que les élections soient menées avec intégrité, elles doivent être organisées de façon compétente, professionnelle, impartiale et transparente, et surtout, les électeurs doivent avoir confiance dans leur déroulement. Pour cela, l'existence d'OGE professionnels pouvant agir en toute indépendance est essentielle. Le rôle des OGE est de garantir que les élections sont à la fois crédibles sur le plan technique et *perçues* comme étant libres, transparentes et crédibles. Leurs activités sont de nature très variée : détermination des électeurs qualifiés pour voter, inscription des électeurs qualifiés, déroulement du scrutin, dépouillement et compilation des résultats, réglementation de la campagne, éducation des électeurs et résolution des litiges électoraux. La compétence et la crédibilité des OGE ont donc une influence sur l'impression générale qu'a l'opinion publique de l'intégrité de l'élection et sur sa confiance dans celle-ci.

Troisièmement, des élections menées avec intégrité confèrent aux vainqueurs une autorité légitime et garantissent aux vaincus une sécurité politique et physique. Elles ne sont qu'une manche dans un jeu sans fin, où la défaite à court terme peut être surmontée grâce à une organisation et à une mobilisation sur le long terme. Le défi réside donc dans la mise en place d'institutions et de normes de compétition pluraliste et de division des pouvoirs qui renforcent la *démocratie en tant que garantie de sécurité réciproque* entre les adversaires politiques et qui garantissent que les élections soient un moyen de résoudre les conflits et non de les exacerber.

Quatrièmement, partout dans le monde, dans des démocraties récentes ou plus anciennes, il existe encore des obstacles à une participation universelle et égale. Dans de nombreux pays, les femmes, les minorités et d'autres groupes de population rencontrent encore des obstacles à leur participation aux processus démocratiques. Pour que les élections soient menées avec intégrité, ces obstacles doivent être éliminés. En effet, de telles élections doivent encourager la plus large participation possible, afin de stimuler l'engagement et le débat citoyens, qui doivent être au cœur de la compétition électorale et de la démocratie délibérative.

Cinquièmement, le financement incontrôlé, occulte et opaque des groupes politiques constitue une véritable menace à l'intégrité des élections. Dans certains pays, le financement direct de campagnes électorales ainsi que d'autres modalités de soutien financier sont les principaux instruments d'influence politique. Les électeurs à faibles revenus ont donc une influence de plus en plus réduite sur les décisions politiques. Dans certains pays, le crime organisé a bien compris que le financement des campagnes peut lui permettre d'exercer une influence politique et de bénéficier de protections en haut lieu. Dans certaines démocraties relativement anciennes, les pratiques de financement ont sapé la confiance de l'opinion publique dans la démocratie et les élections. Afin d'éviter ces effets dévastateurs sur l'intégrité des élections et la gouvernance démocratique, les démocraties doivent mettre en place une réglementation et un contrôle stricts du financement des groupes politiques.

Stratégie de promotion et de défense des élections menées avec intégrité

Les gouvernements, les responsables élus et les citoyens peuvent mettre en place des actions spécifiques de promotion et de

défense de l'intégrité des élections. Pour augmenter la probabilité que les responsables politiques et les gouvernements en exercice améliorent effectivement l'intégrité des élections nationales, nous plaçons en faveur d'un ensemble d'engagements et d'actions complémentaires :

- entre les gouvernements et les citoyens ;
- entre gouvernements partageant la même vision ;
- entre OGE professionnels, compétents et impartiaux ;
- entre les organisations nationales et transnationales de la société civile et ;
- entre les bailleurs de fonds, les gouvernements bénéficiaires, l'opposition politique, les observateurs électoraux internationaux et nationaux et les organisations de la société civile.

Recommandations à l'échelon national

1. Afin de promouvoir et de défendre l'intégrité des élections, les gouvernements doivent :
 - construire l'état de droit pour garantir aux citoyens, y compris aux adversaires et opposants politiques, des recours juridiques leur permettant d'exercer leurs droits électoraux ;
 - mettre en place des OGE professionnels et compétents pouvant agir en toute indépendance, notamment grâce à un accès garanti et rapide aux ressources financières nécessaires à l'organisation des élections, et à des mandats leur permettant d'organiser des élections transparentes, dignes de la confiance de l'opinion publique ;
 - mettre en place des institutions, processus et réseaux qui préviennent les violences électorales et, si la

dissuasion ne suffit pas, permettent de poursuivre en justice les auteurs de violences électorales ;

- réformer ou concevoir les systèmes électoraux et mettre en œuvre des politiques visant à éviter les situations où « le gagnant rafle la mise » ;
- éliminer les obstacles à la participation des femmes, des jeunes, des minorités, des personnes handicapées et d'autres groupes traditionnellement marginalisés, et prendre des mesures fortes en faveur du leadership et de la participation massive des femmes, y compris par un usage judicieux des quotas ; et
- contrôler le financement des groupes politiques en réglementant les dons et les dépenses, le financement public des campagnes électorales, la publication et la transparence des dons et des dépenses et en mettant en place des sanctions et pénalités en cas de non-respect.

2. Les organisations citoyennes doivent veiller à ce que le gouvernement relève effectivement le défi de l'intégrité électorale grâce à un dispositif de surveillance impartiale et systématique des élections conforme aux principes internationaux, à des actions civiques de prévention de la violence électorale, à une surveillance de la responsabilité, de la diversité et de l'indépendance des médias et en exigeant des partis politiques une grande réactivité vis-à-vis des besoins des citoyens.

Recommandations visant à renforcer l'action nationale par l'autonomisation des citoyens et les partenariats transnationaux

3. Les citoyens observateurs des élections doivent s'engager à respecter les normes mondiales de l'observation électorale nationale du Réseau mondial

d'observateurs nationaux des élections et à adhérer à sa Déclaration des principes internationaux et à son code de conduite. Les bailleurs de fonds doivent investir dans le renforcement des capacités et de la crédibilité de l'observation électorale nationale et soutenir le Réseau mondial et ses membres.

4. Les gouvernements doivent s'associer aux États partageant la même vision et aux organisations de la société civile de leur propre pays afin de respecter des engagements spécifiques en matière d'intégrité électorale, de financement des élections et de protection de la liberté des médias grâce à l'Open Government Partnership, une initiative internationale qui encourage les gouvernements à faire des progrès en matière de transparence, de responsabilité et d'inclusion.
5. Les OGE nationaux doivent organiser et mettre au point un processus international de certification permettant d'évaluer et de classer les OGE en fonction de leur professionnalisme, de leur indépendance et de leurs compétences, notamment grâce à l'élaboration d'une déclaration volontaire de principes et d'un code de conduite pour l'organisation d'élections menées avec intégrité.
6. Les fondations et les acteurs démocratiques doivent mettre en place et financer une nouvelle organisation transnationale de la société civile, Electoral Integrity International, destinée à attirer l'attention du monde sur les pays qui parviennent ou non à mener des élections avec intégrité. Une telle organisation pourrait être aux irrégularités électorales ce que Transparency International est à la corruption. Cette initiative permettrait d'occuper un créneau essentiel. L'objectif serait de promouvoir la responsabilité

quant aux problématiques électorales, en proposant des informations, des analyses et d'autres moyens permettant d'accroître la pression normative sur les gouvernements qui ne parviennent pas à mener des élections avec intégrité.

Recommandations à l'échelon international

7. Les bailleurs de fonds doivent établir des priorités en matière de financement des activités de promotion et de défense des élections menées avec intégrité, en aidant en priorité les pays à surmonter les défis liés à l'organisation de telles élections et en réalisant les investissements nécessaires au renforcement des capacités et de l'efficacité de l'observation électorale nationale.
8. Au plus haut niveau international et régional, le financement des campagnes, candidats et partis politiques par le crime organisé transnational, qui représente une menace grandissante à l'égard de la démocratie, doit faire l'objet d'une attention particulière et de mesures adaptées.
9. Les gouvernements démocratiques ainsi que les organisations régionales et internationales doivent défendre l'intégrité des élections avant le déroulement des scrutins. Ces acteurs doivent donc s'engager davantage et être plus proactifs tout au long du cycle électoral des pays dans lesquels les élections sont problématiques. Si une médiation est nécessaire, elle doit avoir lieu avant le scrutin et avoir pour objectif d'éviter que les élections se déroulant dans des sociétés divisées n'aboutissent à ce que le vainqueur des élections « rafle la mise ». Le suivi des engagements ne doit pas porter uniquement sur les améliorations techniques apportées au

déroulement des élections, mais doit avoir pour but d'amorcer le dialogue et d'encourager la participation citoyenne, éléments indispensables au processus politique démocratique, qui est à la fois le fondement et l'objectif de la tenue d'élections menées avec intégrité.

10. Les organisations régionales doivent établir et indiquer clairement les « lignes jaunes » à ne pas franchir, c'est-à-dire les irrégularités électorales flagrantes qui, si elles étaient avérées, déclencheraient une condamnation et des sanctions multilatérales. Ces organisations doivent prendre des mesures si ces lignes sont franchies.
11. L'aide des bailleurs de fonds à long terme doit être explicitement liée aux recommandations formulées par les observateurs électoraux, dès le début du cycle électoral et non juste avant la tenue de nouvelles élections. L'organisation d'un dialogue national après les élections doit se généraliser, entre les groupes d'observateurs internationaux et nationaux, les autorités électorales et les acteurs politiques afin d'identifier les secteurs sur lesquels les efforts de réforme doivent porter, de réfléchir à une éventuelle aide internationale à la mise en place de ces réformes et d'améliorer la préparation des prochaines élections. Les observations électorales suivantes et la révision des recommandations serviront de base à l'évolution des stratégies d'aide, afin de veiller au respect des principes fondamentaux de l'intégrité électorale.
12. Les bailleurs de fonds doivent mieux intégrer la démocratie et l'intégrité

des élections dans leurs programmes d'aide au développement et à la sécurité. Le développement doit contribuer à la mise en place d'un pluralisme politique, ainsi que de modalités de gouvernance démocratique et de culture politique qui diminuent les enjeux des élections dans les environnements peu sécurisés. Les bailleurs de fonds et les pays partenaires doivent donner la priorité au renforcement de l'ensemble des acteurs politiques qui prennent part au processus démocratique d'un pays : parlement, partis politiques d'opposition et de gouvernement, médias indépendants et organismes de gestion électorale indépendants. La coopération internationale en matière de sécurité doit également accorder une plus grande importance aux politiques et programmes qui favorisent le pluralisme et la compétition politiques, afin de préserver la stabilité et la démocratie sur le long terme.

13. Dans le cadre de la réflexion autour du programme d'action en faveur du développement au-delà de 2015, les gouvernements, les organisations internationales et la société civile doivent concentrer leurs efforts en priorité sur la liberté politique comme pierre angulaire du développement et sur la nécessité d'offrir à tous les individus davantage d'occasions et de possibilités de prendre part aux décisions politiques qui les concernent. Le programme d'action au-delà de 2015 doit intégrer des programmes et des objectifs spécifiques en matière d'organisation d'élections menées avec intégrité, et mettre l'accent sur l'inclusion, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

“ Sur le fond, l'intégrité des élections est un problème politique. Le pouvoir et la lutte pour le pouvoir doivent être réglementés. Il ne suffit pas aux gouvernements de mettre en place des institutions : les responsables politiques doivent respecter et défendre l'indépendance et le professionnalisme des fonctionnaires électoraux, des juges et des tribunaux. ”

Chapitre 1 : **L'importance d'élections menées avec intégrité**

1. Au cours des vingt dernières années, la démocratie a gagné du terrain dans le monde, comme jamais auparavant. Le nombre de démocraties est passé de 48 en 1989 à 95 aujourd'hui¹. Cela concerne tout autant les pays les plus riches que les plus pauvres du monde, ce qui prouve que la démocratie n'est pas un luxe réservé aux riches. Dans le monde entier, les militants en faveur de la démocratie et les citoyens ordinaires ont démontré que la démocratie est une valeur et une aspiration à caractère universel. Le Printemps arabe a confirmé que les exigences démocratiques des peuples traversent les régions, les ethnies, les cultures et les religions.

2. L'un des éléments qui prouve le mieux que la démocratie est une valeur universelle est sans doute le nombre de gouvernements autoritaires qui tentent de se draper dans une prétendue légitimité démocratique. Au cours des 12 dernières années, par exemple, à l'exception de 11 pays dans le monde, tous les régimes, qu'ils soient démocratiques ou non, ont organisé des élections nationales². Même la Chine, où la démocratie est pourtant critiquée comme étant une valeur occidentale, a connu des élections locales.

3. L'une des différences entre la prétendue légitimité démocratique et la légitimité démocratique réelle réside dans l'intégrité des élections. Quand c'est le cas, le principe démocratique fondateur de l'égalité politique est respecté ; les citoyens choisissent leurs responsables politiques et exigent qu'ils leur rendent des comptes. Lorsque les élections ne sont pas menées avec intégrité, les responsables et les institutions ne sont pas tenus de rendre des comptes à l'opinion publique, qui se voit refuser le droit de prendre part au processus politique et d'exercer son influence. La confiance de l'opinion publique dans les élections est alors affaiblie, tout comme la légitimité des gouvernements ainsi élus. Dans ces situations, les institutions démocratiques

ne sont que des coquilles vides, dépourvues d'éthique et d'esprit de démocratie.

En quoi consistent des élections menées avec intégrité ?

4. Pour de nombreuses personnes, l'intégrité correspond à « l'incorruptibilité ou [à] une adhésion stricte à un code de valeurs morales »³. Dire d'une personne qu'elle est d'une grande intégrité signifie qu'elle est guidée par des repères éthiques et qu'elle ne peut être corrompue par des considérations matérielles ou un esprit de clocher.

5. Dans le cas des élections, l'intégrité suppose l'adhésion aux principes démocratiques du suffrage universel et de l'égalité politique, inscrits dans les accords internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le suffrage universel et l'égalité politique signifient que tous les électeurs ont la même liberté de prendre part au débat public relatif au processus électoral, de développer des préférences politiques grâce à un accès libre à des médias et sources d'information divers et indépendants, d'exercer leurs préférences par le vote et de bénéficier d'un comptage équitable des voix. L'égalité politique nécessite également le respect du droit à se présenter à une élection ainsi que des règles du jeu équitables pour les candidats et partis politiques, parmi lesquelles une égalité d'accès aux médias, aux plateformes de débat public et au financement des groupes politiques.

6. Par ailleurs, deux autres définitions de l'intégrité peuvent elles aussi s'appliquer aux élections. Il s'agit de « l'état de ce qui est sain, qui n'a subi aucune altération », comme lorsqu'on parle de l'intégrité des structures d'un bâtiment. Évoquer des élections menées avec intégrité, c'est faire référence à des élections menées de façon

compétente et professionnelle. En cas de mauvaise gestion des élections, délibérée ou non, il est possible que des obstacles au vote surgissent, que les citoyens n'aient plus confiance dans le comptage des votes et que le résultat manque d'intégrité.

7. Enfin, l'intégrité signifie également « l'état de ce qui est complet, qui a toutes ses parties », comme lorsque l'on parle d'intégrité territoriale. Cette définition s'applique également au contexte des élections : la rigueur et les pratiques éthiques doivent être appliquées tout au long du cycle électoral, et pas uniquement le jour du scrutin. Selon un vieil adage d'experts électoraux, seuls des amateurs peuvent truquer les élections le jour du scrutin. L'intégrité des élections doit concerner *tous les points du cycle électoral, ainsi que les choix institutionnels et politiques fondamentaux relatifs au système, à la compétition et aux résultats électoraux.*

8. En rassemblant les trois définitions de l'intégrité, *nous définissons une élection menée avec intégrité comme toute élection reposant sur les principes démocratiques de suffrage universel et d'égalité politique tels qu'ils figurent dans les normes et accords internationaux, et menée de façon professionnelle, impartiale et transparente dans sa préparation et dans sa gestion, tout au long du cycle électoral.*

L'importance d'élections menées avec intégrité

9. Les élections menées avec intégrité sont essentielles au respect de valeurs qui nous sont chères : les droits humains et les principes démocratiques. Les élections permettent d'appliquer les droits consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, parmi lesquels figurent la liberté d'opinion et

d'expression, la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son propre pays par l'intermédiaire de représentants librement choisis, le droit à l'égalité d'accès aux services publics dans son propre pays et la reconnaissance du fait que l'autorité d'un gouvernement est issue de la volonté du peuple, qui doit s'exprimer par « des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ».

10. Les élections sont un élément fondamental des valeurs et des principes de la démocratie. Elles permettent aux individus d'identifier et de développer leurs préférences politiques, de prendre part au processus politique et d'exiger que leurs représentants rendent des comptes, sans craindre la répression ou la violence. Elles offrent aux citoyens la possibilité de discuter, de débattre et de se former aux grandes questions de la gouvernance et démontrent que la liberté et la transparence de la compétition et de la campagne politique sont tout aussi importantes que l'acte de vote lui-même.

11. Pour que les élections soient le vecteur du respect des droits humains et des principes démocratiques, elles doivent être menées avec intégrité. Lorsque les élections ne sont pas menées avec intégrité, les fonctionnaires électoraux ne sont pas tenus de rendre des comptes à l'opinion publique, et les candidats et les électeurs se voient refuser le droit de prendre part au processus politique et d'exercer leur influence. Les citoyens perdent confiance dans les processus démocratiques lorsque les élections ne sont pas inclusives, transparentes et responsables. Lorsque les élections sont menées avec intégrité, elles garantissent le renforcement de la démocratie, le respect des droits fondamentaux et l'élection de responsables davantage susceptibles de représenter les intérêts des citoyens.

12. La tenue d'élections menées avec intégrité est un moyen de promouvoir les valeurs démocratiques et les droits humains, mais elle présente également d'autres avantages pour les citoyens. De nombreux exemples dans le monde prouvent que l'organisation d'élections menées avec intégrité contribue largement à l'émancipation des femmes, à la lutte contre la corruption, à la mise à disposition de services aux plus démunis, à l'amélioration de la gouvernance et à la fin des guerres civiles. Soyons clairs : des élections menées avec intégrité ne peuvent pas à elles seules assurer le développement de l'économie, la mise en place d'une bonne gouvernance ou le rétablissement de la paix. Cependant, des recherches récentes indiquent que l'amélioration des élections peut avoir un effet catalyseur sur le pouvoir de transformation de la démocratie.

13. Par exemple, une étude portant sur 800 élections dans 97 pays depuis 1975 a montré que les élections menées avec une plus grande intégrité aboutissaient plus souvent à la défaite électorale de gouvernements sortants présentant des résultats médiocres en matière de croissance économique et de libertés civiles au cours des années précédant l'élection⁴. Les recherches confirment ce qui semble évident : la responsabilité électorale, c'est-à-dire la possibilité qu'offrent des élections d'exiger des dirigeants en exercice qu'ils rendent des comptes sur les résultats de leur action, dépend de la qualité de ces élections.

14. La responsabilité électorale est d'ailleurs associée à une moindre corruption des gouvernements. Au Brésil, par exemple, des universitaires ont constaté qu'une plus grande responsabilité électorale permettait de réduire la corruption chez les responsables politiques en exercice, en particulier lorsque l'opinion publique avait davantage accès aux informations relatives aux malversations financières dont ils

s'étaient rendus coupables. Au Brésil, la mise en place de règles visant à renforcer la responsabilité électorale permettrait de diminuer le coût de la corruption de plusieurs milliards de dollars par an⁵. Ces conclusions sont étayées par d'autres études qui montrent un lien statistique significatif entre la fraude électorale et l'inefficacité des politiques économiques et de la gouvernance.

15. La responsabilité électorale a également des retombées directes sur l'amélioration de la représentation des plus pauvres. Une autre étude menée au Brésil indique que le fait d'améliorer les processus électoraux pour dynamiser la capacité de participation des électeurs pauvres et illettrés a favorisé l'élection de citoyens plus pauvres et moins instruits aux assemblées législatives nationales, le redéploiement des dépenses gouvernementales vers le système public de santé et surtout un meilleur recours aux services de santé, qui a permis de réduire le nombre de nourrissons souffrant d'insuffisance pondérale à la naissance chez les mères les moins instruites⁶. L'organisation d'élections menées avec intégrité peut donc avoir des retombées qui vont au-delà de la responsabilité. En Indonésie, des chercheurs ont constaté que dans les villages où se déroulaient des élections directes destinées à choisir les projets d'infrastructure à mener, la population ressentait un plus grand sentiment d'équité, de légitimité et de satisfaction vis-à-vis de ces projets que dans les villages ne procédant pas de cette manière⁷. Des élections menées avec intégrité ne peuvent à elles seules être source de développement économique, mais peuvent aboutir à des résultats tangibles en matière de développement.

16. Même dans les pays sortant d'une guerre civile, contexte le moins propice à l'émergence de la démocratie, les recherches indiquent désormais que lorsque la fin des combats est marquée par des élections auxquelles les anciens

belligérants se présentent et font campagne auprès des électeurs, le risque de reprise des hostilités est moindre⁸. Parallèlement, d'autres études soulignent néanmoins qu'il existe une corrélation entre, d'une part, la tenue d'élections entachées de fraudes et, d'autre part, la violence sociétale et l'instabilité politique. Il semble donc que l'intégrité des élections soit essentielle pour permettre à la démocratie de promouvoir une résolution non violente des conflits sociaux et politiques⁹.

Pourquoi maintenant ?

17. Les élections se déroulent aussi bien dans des pays démocratiques que dans des pays autoritaires ou en guerre. Elles peuvent faire progresser la démocratie, le développement, les droits humains et la sécurité, ou bien les faire reculer et, pour cette simple raison, elles méritent une attention prioritaire. Les tendances économiques et politiques actuelles à l'échelle mondiale appellent une prise en considération immédiate.

18. Premièrement, il faut consolider les avancées démocratiques de ces vingt dernières années. Nombre des pays qui se sont ouverts à la démocratie au cours de cette période luttent aujourd'hui pour consolider la gouvernance démocratique, et doivent impérativement améliorer la qualité de vie de leur population.

19. Deuxièmement, la récession mondiale et l'augmentation des inégalités économiques font pression sur les vieilles démocraties, qui doivent prouver qu'elles peuvent prendre en charge les préoccupations et le bien-être des citoyens. Dans certaines démocraties de longue date, la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques a diminué brutalement.

20. Troisièmement, dans les pays arabes, où les droits humains et les

aspirations démocratiques ont longtemps été étouffés, les citoyens ont pour la première fois l'occasion de transformer ces transitions révolutionnaires en régimes démocratiques, mais doivent également faire face à de dangereux écueils.

21. Quatrièmement, partout dans le monde, le manque de contrôle du financement des groupes politiques menace de vider la démocratie de son sens et de la priver de ce qui la différencie des autres formes de gouvernance : l'égalité politique, l'autonomisation des personnes privées du droit de vote et la capacité à gérer les conflits de société de manière pacifique.

22. L'organisation d'élections menées avec intégrité ne permettra pas en soi de consolider la démocratie, de restaurer la confiance des citoyens dans la démocratie ou de garantir la transition *vers* ce régime, mais peut représenter une étape importante vers la réalisation de ces objectifs. L'intégrité des élections est absolument essentielle au renforcement de la démocratie.

23. Étant donné les difficultés de gouvernance en pleine crise économique, il est utile de rappeler au lecteur l'une des grandes valeurs de la démocratie : le renforcement de la réflexion et du débat public. Les élections favorisent l'émergence d'un débat public autour des grandes problématiques et des moyens permettant d'y répondre. Pour être capable de résoudre les conflits sans violence, toute société doit veiller à l'information de la population et à l'existence de débats et d'interactions entre les personnes, afin de faire évoluer les mentalités et de permettre aux gouvernements de prendre des décisions faisant autorité. Lorsqu'ils sont menés avec intégrité, les processus électoraux sont au cœur de la capacité de la démocratie à structurer et à résoudre les conflits de façon non-violente¹⁰.

24. Il existe une autre raison qui justifie de s'intéresser aux élections menées avec intégrité précisément à l'heure actuelle. Les citoyens, les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et les gouvernements vont commencer à débattre du programme d'action en faveur du développement qui devrait prendre la relève des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) après 2015.

25. Nous espérons que le présent rapport permettra d'influencer ce débat. Selon nous, le concept de développement est depuis bien trop longtemps limité aux aspects économiques. Dans le cadre de cette réflexion sur ce que sera le monde après 2015, nous pensons qu'il est grand temps de concevoir le développement comme un processus synonyme de liberté, qui intègre pleinement les questions de droits, d'état de droit, de gouvernance démocratique, de participation politique et d'autonomisation des citoyens. L'organisation d'élections menées avec intégrité permet de consolider le développement, tel qu'il est généralement défini, mais également d'en élargir la portée pour y inclure une panoplie plus vaste et plus profonde de besoins humains.

L'approche retenue par la Commission

26. L'intégrité des élections est le résultat de choix, d'actions et des capacités des dirigeants, des responsables politiques et des citoyens d'un pays. Les élections menées avec intégrité peuvent être soutenues par une démarche descendante, grâce à l'appui et au dynamisme de responsables soucieux du respect des droits humains et désireux d'autonomiser les citoyens ordinaires et de mettre en place des institutions transparentes, inclusives et responsables. Cependant, ce combat est très souvent mené depuis le bas de l'échelle, lorsque les citoyens et les organisations de la société civile exigent l'organisation d'élections menées avec intégrité. La passion, la mobilisation et la pression des citoyens incitent les responsables politiques à agir de façon démocratique. Quelle que soit la démarche, l'intégrité des élections et la légitimité qui en découle doivent être enracinées et protégées à l'échelon local. Les élections menées avec intégrité, symboles de la démocratie et de l'autodétermination, doivent bénéficier d'un appui local.

27. Parallèlement, la démocratie reste une valeur universelle, et les élections font partie des droits humains universels. Trop souvent, des acteurs internationaux ont tenté de saper l'intégrité d'élections, mais cette pratique peut et doit être reléguée au passé. L'action internationale peut soutenir les réformateurs démocrates, ainsi que les citoyens et les organisations nationales de la société civile qui exigent l'organisation d'élections menées avec intégrité, et aider les démocrates locaux à construire des institutions solides pour pérenniser leurs actions. Pour cela, les acteurs internationaux doivent considérer l'organisation d'élections menées avec intégrité comme un élément essentiel du développement et de la sécurité et aborder cette question de façon cohérente et stratégique, et non après coup ou comme un dérivatif.

28. L'intégrité des élections est souvent considérée comme un problème technique auquel on peut remédier par l'application de bonnes pratiques et l'amélioration des capacités d'organisation. Cela peut être le cas dans certains pays, mais la réalité est souvent bien plus complexe. Sur le fond, l'intégrité des élections est un problème politique. Le pouvoir et la lutte pour le pouvoir doivent être réglementés. Il ne

suffit pas aux gouvernements de mettre en place des institutions : les responsables politiques doivent respecter et défendre l'indépendance et le professionnalisme des fonctionnaires électoraux, des juges et des tribunaux. De récents travaux de recherches portant sur la gouvernance ont montré que les réformes échouent généralement lorsqu'elles « ne touchent pas à l'équilibre politique sous-jacent » qui fait obstacle au développement et à la démocratie¹¹.

29. L'intégrité des élections est également un enjeu politique, car elle dépend de la confiance de l'opinion publique dans les processus électoraux et politiques. Il ne suffit pas de réformer les institutions : les citoyens doivent être convaincus que les changements sont réels et qu'ils méritent leur confiance. L'inclusion, la transparence et la responsabilité sont des éléments fondamentaux pour instaurer cette confiance. En l'absence de transparence, les citoyens n'ont aucun moyen de vérifier par eux-mêmes l'authenticité des élections. Des dispositifs et des solutions doivent également exister pour répondre aux plaintes des citoyens. L'absence de responsabilité est source de cynisme et renforce l'apathie et l'inefficacité des citoyens.

“ Le financement des groupes politiques ne bénéficie pas de l’attention et de la volonté de réforme qu’il mérite. À l’heure de l’aggravation des inégalités économiques, de la concentration croissante des richesses au sein des démocraties et de la récession économique mondiale, le financement des groupes politiques représente un enjeu dont l’importance va aller croissant. ”

Chapitre 2 :
Principaux défis liés à l'organisation d'élections menées avec intégrité

30. Toutes les démocraties sont confrontées à des défis liés à l'organisation d'élections menées avec intégrité, et pas uniquement les pays pauvres, divisés ou déchirés par la guerre. En effet, ce qui menace le plus l'organisation de telles élections dans les démocraties stables relativement anciennes est la trop grande assurance face à ces défis. Nous mettons l'accent sur cinq défis : la construction de l'état de droit, la mise en place d'organismes de gestion électorale (OGE), la construction de la démocratie en tant que garantie de sécurité réciproque, l'élimination des obstacles à la participation politique et le contrôle du financement des groupes politiques.

31. Les élections constituent un test en matière de droits humains. Tout d'abord, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques édictent des principes, des normes, des droits et des règles bien définis que les gouvernements s'engagent à respecter afin que les élections soient menées avec intégrité. Ces principes sont fondamentaux, mais ils dépendent tous de l'état de droit, sans lequel les normes, principes, cadres juridiques, et les droits eux-mêmes, ne peuvent être mis en œuvre¹².

32. Pour que des élections soient menées avec intégrité, elles doivent être organisées de façon compétente, professionnelle, impartiale et transparente, et doivent être perçues comme telles par les électeurs. Les OGE professionnels et indépendants sont les institutions clés chargées de promouvoir et de défendre la tenue d'élections menées avec intégrité. Leur rôle consiste à garantir que les élections sont à la fois crédibles sur le plan technique et perçues comme étant légitimes et crédibles.

33. Des élections menées avec intégrité confèrent aux vainqueurs une autorité légitime et garantissent aux vaincus une sécurité politique et physique. Elles ne sont qu'une manche dans un jeu sans fin, où la défaite à court terme peut être surmontée grâce à une organisation et à une mobilisation sur le long terme. Le défi réside donc dans la mise en place d'institutions et de normes de compétition pluraliste et de division des pouvoirs qui renforcent la *démocratie en tant que garantie de sécurité réciproque* entre les adversaires politiques et qui garantissent que les élections soient un moyen de résoudre les conflits et non de les exacerber.

34. Malgré l'obligation de respect des principes d'égalité politique et de suffrage universel, si l'on veut mener des élections avec intégrité, les citoyens de nombreuses démocraties sont encore confrontés à des obstacles à une participation universelle et équitable. Partout dans le monde, les femmes sont largement sous-représentées dans les fonctions politiques et la direction des partis, et on les dissuade de prendre part à la vie politique. Dans certains pays, les minorités sont confrontées à des obstacles qui les empêchent de voter et sont privées de droits politiques. Pour que les élections soient menées avec intégrité, ces obstacles doivent être éliminés.

35. Enfin, le financement incontrôlé, occulte et opaque des groupes politiques constitue une véritable menace à l'intégrité des élections. Dans certains pays, le financement direct de campagnes électorales ainsi que d'autres modalités de soutien financier sont les principaux instruments d'influence politique. Les électeurs à faibles revenus ont donc une influence de plus en plus réduite sur les

décisions politiques. Le crime organisé transnational a bien compris que le financement des campagnes peut lui permettre d'exercer une influence politique et de bénéficier de protections en haut lieu. Dans certaines démocraties relativement anciennes, les pratiques de financement ont sapé la confiance de l'opinion publique dans la démocratie et les élections. Pour relever ce défi majeur à l'organisation d'élections menées avec intégrité, les démocraties doivent imposer un contrôle du financement des groupes politiques.

Construire l'état de droit

36. L'intégrité des élections repose sur le strict respect de l'état de droit : la capacité et les normes qui garantissent la responsabilité des gouvernements en droit, l'égalité des citoyens devant la loi, l'absence d'arbitraire dans la conception et l'application des lois et l'inscription du respect des droits humains dans les lois¹³. En ce qui concerne les élections, cela signifie que des mesures doivent être prises à l'encontre des dirigeants en exercice ou de groupes de pression politiques bien ancrés qui cherchent à manipuler le processus électoral. Il est nécessaire de disposer de tribunaux solides et indépendants pour protéger les droits de tous les électeurs, partis politiques et candidats, faire appliquer des procédures électorales libres et transparentes et engager des poursuites en cas de violation du processus électoral. Pour que les élections soient menées avec intégrité, la justice électorale doit être appliquée, de façon visible pour les citoyens.

37. L'état de droit est un élément fondamental de l'organisation d'élections menées avec intégrité, puisqu'il facilite la mise en place de mesures permettant de répondre aux défis que posent ces élections. Les OGE doivent agir avec impartialité et leurs jugements doivent être respectés, même par ceux qui ont les moyens de s'y opposer. Il est plus facile de susciter un sentiment de sécurité réciproque entre des adversaires politiques lorsqu'ils sont convaincus que les tribunaux et la police agissent de façon impartiale et indépendante. Le fait d'éliminer les obstacles à la participation grâce à un recours ciblé aux quotas sera considéré comme plus légitime si la logique sous-jacente n'est pas perçue comme arbitraire. Pour permettre le contrôle du financement des groupes politiques, il faut que les parties prenantes soient certaines d'être traitées de façon équitable par les tribunaux.

38. Nous ne sous-entendons pas ici que la mise en place de l'état de droit est chose aisée ou qu'elle peut se faire du jour au lendemain. Il n'existe aucun manuel technique sur le sujet ; le fait même de croire qu'il s'agit d'un processus technique ne fait que compliquer sa mise en place. L'état de droit est un concept éminemment politique dans la mesure où il modifie et restreint l'usage du pouvoir. Il s'agit également d'un engagement social et culturel, dont le bon fonctionnement repose sur un respect quotidien des règles, et non sur l'usage de la force ou de la contrainte¹⁴. Nous insistons cependant sur le fait que les responsables élus ont une grande responsabilité dans la mise en place de l'état de droit : leur comportement face à l'acceptation de la loi, en particulier lorsqu'elle va à l'encontre de leurs intérêts, est un exemple à suivre pour les citoyens, dans leurs rapports quotidiens à la loi.

La manipulation des institutions électorales et la violence postélectorale au Kenya en 2007–2008

La violence postélectorale de 2008 au Kenya a surpris bon nombre d'observateurs. Le pays était depuis longtemps réputé pour le professionnalisme de ses institutions électorales et sa stabilité politique, et les élections s'y étaient généralement déroulées sans heurts. Pourtant, lors des élections présidentielles de décembre 2007, la commission électorale du Kenya (ECK) a largement failli à sa réputation. Après la clôture du scrutin, l'ECK a retardé de deux jours l'annonce des résultats. En outre, les résultats d'un certain nombre de circonscriptions ont révélé des écarts de participation considérables entre les scrutins présidentiels et parlementaires. Constatés principalement dans des fiefs du président Mwai Kibaki, ces écarts ont été largement perçus comme une preuve de bourrage des urnes par ses partisans. Malgré des accusations d'irrégularités massives, Kibaki a été déclaré vainqueur de l'élection par l'ECK le 30 décembre. Il a prêté serment le jour même, déclenchant les protestations de l'opposition et une vague de violences dans tout le pays pendant les deux mois qui ont suivi.

Le manque d'efficacité de l'ECK dans cette affaire est en fait le résultat d'une série de mesures prises par l'administration Kibaki pour saper

l'indépendance et l'impartialité de la commission. En amont des élections, le président Kibaki a nommé 19 des 22 membres de l'ECK, en violation d'un engagement d'honneur datant de 1997 qui prévoyait une représentation multipartite au sein de la commission. L'ancien avocat du président est devenu vice-président de la commission, cet OGE considéré auparavant comme l'un des plus fiables de la région étant désormais hautement politisé. En outre, deux jours avant le scrutin, Kibaki a nommé cinq nouveaux juges à la Cour suprême, compétente en matière de litiges électoraux¹⁵.

La défiance à l'égard de ces institutions officielles clés a hypothéqué un éventuel recours procédural de la part de l'opposition pour malversations électorales présumées et a ouvert la voie à des violences et à une crise politique généralisées dans ce qui était auparavant considéré comme un pays stable et démocratique. Ces événements ont causé la mort de 1 150 personnes et le déplacement d'environ 350 000 personnes¹⁶. Il a fallu l'intervention internationale du Groupe d'éminentes personnalités de l'Union africaine, présidé par Kofi Annan, pour réunir les blocs politiques rivaux autour de la table des négociations.

Transparence et solidité institutionnelle au Ghana

À bien des égards, les élections présidentielles de 2008 au Ghana se sont déroulées de façon très similaire à celles du Kenya l'année précédente. Dans les deux cas, la course électorale a été âpre et sous-tendue par des considérations ethniques, dans des pays réputés pour leur stabilité politique. Alors qu'au Kenya la manipulation des institutions électorales a plongé le pays dans une violence généralisée, la tradition de bonne gestion électorale et de transparence a permis au Ghana de se sortir d'une situation politique tendue avec assez peu de violences, d'assurer une passation de pouvoir légitime et de maintenir la stabilité.

En 2008, les deux principaux candidats à l'élection présidentielle, Nana Akufo-Addo du Nouveau parti patriotique et John Atta Mills du Congrès démocratique national étaient au coude-à-coude dans les sondages. Il manquait à Akufo-Addo moins d'un point de pourcentage pour remporter le premier tour début décembre, entraînant l'organisation d'un second tour à la fin du mois. Au cours des semaines qui ont suivi, le débat s'est envenimé, et beaucoup ont craint que cette campagne féroce ne débouche sur des violences. La commission électorale a alors pris une série de mesures pour diminuer les tensions et faire en sorte que l'opinion ait confiance dans son efficacité et dans l'intégrité des résultats, en

remplaçant par exemple les agents électoraux qui n'avaient pas respecté les procédures lors du premier tour¹⁷. Alors que le second tour aboutissait à la victoire de Mills par un écart de moins de 50 000 voix, ces mesures ont contribué à convaincre le parti vaincu d'accepter les résultats du scrutin. En outre, la société civile, bien organisée, a assuré une excellente surveillance du scrutin, avec notamment une compilation parallèle des votes lors des deux tours. Le président de la commission électorale du Ghana, le Dr Kwadwo Afari-Gyan, a salué publiquement la qualité de la surveillance électorale effectuée par les citoyens du Centre pour le développement démocratique du Ghana et ses partenaires de la Coalition des observateurs électoraux nationaux, qui ont contribué à renforcer l'action de la commission électorale et à réduire l'instabilité de l'environnement électoral.

Sur le fond, la capacité de la commission électorale ghanéenne à gérer avec succès une élection aussi serrée s'est appuyée sur des années de respect et d'indépendance de la part des autres acteurs politiques du pays. Grâce à une tradition de compétence et de professionnalisme, et en ayant su conserver son indépendance vis-à-vis de toute influence indue, la commission a réussi à bâtir un capital politique sur lequel elle a pu s'appuyer quand cela s'est avéré nécessaire en 2008.

Créer des organismes de gestion électorale professionnels et indépendants

39. Pour que les élections soient menées avec intégrité, elles doivent être organisées de façon compétente, professionnelle et impartiale, et doivent être *perçues* comme telles par les électeurs. Les OGE professionnels et indépendants sont les institutions clés chargées de promouvoir et de défendre la tenue d'élections menées avec intégrité, à travers des processus transparents. Le rôle des OGE est de garantir que les élections sont à la fois crédibles sur le plan technique et *perçues* comme étant libres, transparentes et crédibles. Leurs activités sont de nature très variée : détermination de la qualité d'électeur, inscription des électeurs qualifiés pour voter, déroulement du scrutin, dépouillement et compilation des résultats, réglementation de la campagne, éducation des électeurs et résolution des litiges électoraux.

40. La compétence et la perception des OGE et de leur personnel par l'opinion publique ont donc une influence sur l'impression générale qu'a l'opinion publique de l'intégrité de l'élection et sur sa confiance dans celle-ci. Par exemple, une lenteur ou un manque de transparence dans la gestion des plaintes électorales risque d'augmenter la désinformation, l'agitation, voire la violence, ce qui peut entacher la légitimité du processus électoral. La légitimité et la crédibilité des OGE sont d'une importance particulière dans les pays sortant d'une guerre civile ou ayant récemment connu la division sociale et la violence politique.

41. Dans de nombreux pays du monde, on observe une augmentation considérable du nombre d'OGE indépendants et professionnels qui revendiquent le respect de valeurs démocratiques et professionnelles. Parallèlement, certains OGE font preuve, ou du moins donnent l'impression de faire preuve de partialité en faveur des dirigeants en exercice et de leurs partis. Même les OGE qui disposent des capacités techniques et du professionnalisme nécessaires peuvent être confrontés à une ingérence politique qui les empêche de faire correctement leur travail. Il s'agit là d'échecs politiques : en apparence, l'OGE concerné semble œuvrer en faveur de l'intégrité électorale, mais son attitude ne contribue pas du tout à renforcer la confiance des citoyens dans le processus électoral et ne respecte pas les normes de transparence, de participation et de responsabilité.

42. Les gouvernements et les parlements peuvent prendre des mesures spécifiques pour renforcer la confiance des citoyens dans l'intégrité des OGE, et les OGE peuvent également mettre en œuvre leurs propres mesures : des cadres juridiques et des procédures budgétaires pour contribuer à garantir l'impartialité, des réunions publiques pour redonner confiance aux citoyens et la publication d'informations en temps utile pour veiller à la transparence. Lorsque les OGE ne mettent pas en œuvre ces politiques, c'est généralement parce que les gouvernements et les responsables politiques refusent d'aller plus loin qu'un simple ravalement de façade et de défendre pleinement les valeurs démocratiques qui font l'efficacité d'un OGE. La clé n'est pas une indépendance formelle, mais une réelle indépendance d'action.

Établir une sécurité réciproque

43. Lorsque les élections sont menées avec intégrité, les gouvernements qui en sont issus doivent respecter l'état de droit, et les partis vaincus et leurs militants se sentent libres de prendre part à des activités politiques sans craindre l'intimidation ou la violence. De la même façon, les dirigeants en exercice et leurs militants n'ont pas à craindre de représailles violentes s'ils sont écartés du pouvoir. Dans les démocraties où l'intégrité électorale est de mise, le jeu politique se répète à l'infini : il est plus utile pour les acteurs et les groupes politiques de prendre part au processus électoral que de tomber dans la violence, ce qui garantit un niveau de sécurité réciproque pour tous.

44. Pour que les élections puissent assurer cette sécurité réciproque, les pays doivent surmonter deux défis. Le premier est de veiller à ce que les élections elles-mêmes constituent une forme non violente de compétition politique. Les élections sont censées être l'occasion d'un débat pacifique sur les politiques et sur les priorités de société, mais ce n'est visiblement pas le cas dans tous les pays. Le second défi est de s'assurer que les élections ne sont pas une compétition politique où « le gagnant rafle la mise » et dans laquelle il vaut mieux basculer dans la violence que d'accepter la défaite électorale et ses conséquences potentielles.

Le défi de la violence électorale

45. Depuis 1960, les violences meurtrières ont entaché plus de 20 % de l'ensemble des élections présidentielles et parlementaires qui se sont déroulées dans le monde. Entre 1985 et 2005, près de la moitié des pays où se sont tenues des élections ont connu des violences électorales à un moment ou à un autre¹⁸. Alors que les causes et les caractéristiques de ces violences sont

diverses, elles représentent un défi majeur à l'intégrité des élections à travers le monde.

46. La violence n'est pas un problème qui concerne uniquement les démocraties récentes pendant la période de transition. Rien ne garantit que les violences électorales disparaîtront avec le temps au fur et à mesure que l'expérience du processus électoral augmentera. De fait, la violence électorale est le corollaire d'institutions faibles ou corrompues et n'est souvent qu'une composante d'un schéma plus large de violence politique.

47. La violence électorale est plus susceptible de survenir lorsque des institutions telles que les tribunaux, le système de justice pénale, les forces de l'ordre ou les médias sont corrompues ou trop faibles pour jouer leur rôle face à la violence ou à l'intimidation. Les divisions ethniques, les transitions post-conflit, les inégalités économiques ou la pauvreté sont à l'origine de tensions sociales qui pèsent sur le processus démocratique, mais n'aboutiront à des violences électorales que si les institutions censées soutenir l'intégrité électorale sont faibles, corrompues ou inexistantes.

48. La violence électorale à l'encontre des citoyens est généralement destinée à empêcher la participation pour influencer le résultat des élections. Elle est parfois utilisée pour forcer les gens à voter pour un certain candidat ou en représailles pour avoir « mal voté ». La violence à l'encontre des candidats et des partis politiques a pour objectif de restreindre le choix qui s'offre aux électeurs. La violence qui vise les fonctionnaires électoraux a généralement pour but de perturber le scrutin ou de n'être qu'un prélude à la prise de contrôle des bureaux de vote ou des centres de dépouillement. Ces stratégies, mises en œuvre par un petit nombre d'individus, ciblent les personnes avant le scrutin ou le jour même.

Les violences postélectorales au Nigeria en 2011

Depuis sa transition vers la démocratie et la mise en place d'un régime civil en 1999, le Nigeria a connu des violences électorales chroniques qui ont causé la mort de plus de 15 700 personnes¹⁹. L'importance des enjeux, la mise à disposition d'armes par les bandes criminelles organisées et l'absence historique de poursuites à l'encontre des auteurs de violences ont contribué à faire des violences électorales un outil séduisant de la compétition politique, y compris au sein des partis.

Des progrès notables ont été réalisés lors des élections de 2011, allant dans le sens d'une professionnalisation de la commission électorale nationale indépendante (INEC) du Nigeria, notamment grâce à la nomination d'un universitaire réputé à sa tête²⁰. Le Professeur Attahiru M. Jega, connu sous le nom de « Monsieur Intégrité », a réformé le processus d'inscription sur les listes électorales, amélioré la transparence de la commission et, pour la première fois,

engagé des poursuites à l'encontre de fonctionnaires gouvernementaux (parmi lesquels des responsables de l'INEC) pour malversations électorales²¹.

Malheureusement, l'amélioration de la gestion et de la transparence des élections n'a pas suffi pour contenir la violence dans certaines régions. En amont de l'élection, 165 personnes ont été tuées dans des violences liées aux campagnes politiques et à l'inscription sur les listes électorales. Environ 800 à 1 000 personnes ont également trouvé la mort suite à des manifestations généralisées dans le Nord du pays, après l'annonce de la victoire du président sortant Goodluck Jonathan. Plus de 65 000 personnes ont été déplacées²².

Ces violences sont un échec au regard de ce qui était avant tout une réussite technique et administrative. Les candidats et responsables politiques vaincus n'ont pas été capables de prendre leurs responsabilités en gardant le contrôle de leurs militants et en acceptant les résultats de l'élection.

49. Une mobilisation populaire à grande échelle pour protester contre les résultats des élections vise les institutions électorales, et parfois d'autres organes d'État, avec pour objectif d'inverser les résultats officiels ou d'éviter que le scrutin puisse être perçu comme une élection truquée. Ces actions n'ont pas forcément d'intentions violentes, même si c'est parfois le cas. Elles sont souvent menées pour protester contre l'absence d'intégrité électorale, mais peuvent parfois être organisées à des fins malveillantes. La violence liée à ces actions est souvent le fait des forces de l'ordre qui

tendent à maintenir le pouvoir en place (mais peut aussi être due à une réaction disproportionnée de leur part ou à des actes perpétrés par des agents provocateurs). La violence postélectorale qui survient dans ces circonstances est généralement grave.

50. Si les solutions diffèrent selon les cas, il faut en priorité décourager la violence avant qu'elle ne surgisse et, si elle ne peut être évitée, faire en sorte que les auteurs répondent de leurs actes. La violence préélectorale visant les individus peut être combattue grâce à des campagnes antiviolence, à un

contrôle de l'affectation des ressources de sécurité et d'administration électorale et à un signalement précoce des irrégularités. Au Kenya, par exemple, une organisation de la société civile, Ushahidi, s'appuie sur les médias électroniques et les contributions populaires pour signaler à la fois les « points chauds » potentiels et les incidents violents. La mise en place de comités de liaison avec les partis politiques et d'autres dispositifs peut contribuer à atténuer le risque de violences et d'escalade. La transparence, le principe d'inclusion et la responsabilité dans la compilation des résultats des élections, y compris la compilation parallèle des votes réalisée par des organisations de la société civile indépendantes et par les partis politiques, permet d'améliorer la confiance de l'opinion dans les résultats et de diminuer

le risque d'instabilité postélectorale. Il est également nécessaire de disposer d'un système de traitement rapide des plaintes qui propose des solutions efficaces afin de disposer d'une alternative juridique à l'usage de la violence pour contester le résultat des élections. Toutes ces mesures permettent de sauver des vies.

51. Pour garantir la sécurité à long terme, la seule solution est de mettre fin à l'impunité qui entoure souvent les violences électorales. Pour cela, il faut néanmoins réussir à relever le défi de l'état de droit présenté plus haut, ce qui nous ramène à la dimension politique du problème. Les dirigeants nationaux, les responsables politiques en exercice et les candidats aux élections ont tous le devoir d'insuffler aux institutions démocratiques les *valeurs* de la démocratie.

L'arrivée dans le jeu électoral au Salvador

Créé en 1992 suite à l'accord de paix qui a mis fin à la guerre civile dans le pays, le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) est le principal parti politique de gauche au Salvador. Pendant les 12 années qui ont précédé, le FMLN a été l'aile politique de la guérilla gauchiste en lutte contre le gouvernement militaire de droite.

L'un des points clés de l'accord de paix de 1992 était de faire entrer le FMLN dans le processus politique. En contrepartie de la démobilisation des forces armées du groupe, le gouvernement « a accepté de réformer les institutions militaires, judiciaires et électorales de façon à rendre possible la compétition politique »²³. Malgré l'échec d'accords similaires dans de nombreux pays, le Salvador a largement réussi la transition vers une société dans laquelle la

compétition électorale est la principale méthode de gestion des conflits de société. Depuis 1992, le FMLN a pris part à toutes les élections, et son candidat, Mauricio Funes, a même été élu à la présidence pour la première fois en 2009.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette transition pacifique. Néanmoins, c'est après la guerre que le FMLN a réellement pu tirer parti de sa participation au système politique électoral. Le parti a rapidement remporté les élections municipales dans de nombreuses villes clés, jusqu'à devenir le premier ou le deuxième parti à l'assemblée depuis 1994. La division des pouvoirs dans le pays a permis au FMLN de protéger ses intérêts même en cas de défaite électorale, évitant ainsi le déclenchement d'un nouveau conflit.

Le défi de la politique du « gagnant qui rafle la mise »

52. Même lorsque les élections se déroulent dans un climat relativement serein, un autre défi se pose en termes de sécurité réciproque au sens large. Dans certains pays, la compétition politique est un jeu où « le gagnant rafle la mise » : les vainqueurs bénéficient d'avantages politiques et économiques conséquents et les vaincus risquent des persécutions, voire des violences. Pour que les élections soient menées avec intégrité, cette situation doit être évitée et le système politique doit au contraire inciter les perdants à prendre part à la compétition.

53. L'existence d'institutions et d'un état de droit qui garantissent la tenue d'élections menées avec intégrité et les autres droits humains, déjà évoqués dans ce chapitre, renforce la confiance dans la possibilité d'organiser des élections et de s'y présenter à l'avenir. D'autres institutions, comme des assemblées législatives compétentes et efficaces, peuvent assurer une responsabilité horizontale et un contrôle du pouvoir exécutif, ce qui garantit aux adversaires politiques que la démocratie, et donc leur capacité à se présenter pour conquérir le pouvoir, est destinée à perdurer.

54. Parallèlement, l'existence de multiples espaces de contestation (assemblées législatives, gouvernorats régionaux, municipalités et responsabilités locales), associée à des transferts de compétences réels et correctement planifiés et exécutés ainsi qu'à une décentralisation des budgets, peut atténuer le caractère tranché des élections. Lorsque les systèmes électoraux sont très centralisés, les candidats et les partis vaincus aux élections risquent d'être totalement exclus du pouvoir politique et du partage des biens publics.

55. Ce problème peut être particulièrement épineux dans les systèmes à scrutin

majoritaire, qui ont tendance à produire des gouvernements stables autour d'un seul parti politique, ce qui signifie que les candidats battus aux élections risquent d'être exclus de façon permanente de tout pouvoir politique, privés de ressources et exposés aux agressions²⁴.

Le défi des pays en situation de post-conflit

56. Les difficultés liées à la mise en place d'une sécurité réciproque au moyen d'élections menées avec intégrité sont particulièrement évidentes dans les pays qui sortent d'une guerre civile. Au lendemain d'un conflit, les élections doivent surmonter des défis particuliers : il peut exister des tensions entre les objectifs de cessation des hostilités et de mise en place de la démocratie. Dans les pays en situation de post-conflit, les élections se déroulent dans un contexte physique et social particulièrement fragile. La peur, la haine et l'hostilité peuvent être répandues. La destruction des infrastructures et la faiblesse de l'État compliquent la réalisation des tâches administratives les plus simples. La prolifération des armes légères et de petit calibre (ainsi que des jeunes soldats qui les utilisent) implique que la violence peut ressurgir à tout moment.

57. Les élections peuvent augmenter le risque de retomber dans la violence, en exacerbant la compétition et les divergences politiques entre des factions auparavant en guerre. Il est souvent moins coûteux et plus facile de mobiliser ses partisans autour des lignes de conflit précédentes qu'autour de programmes politiques. Les partis politiques ont donc tendance à refléter les clivages observés à l'époque du conflit²⁵. Les stratégies de campagne visant à semer la discorde renforcent également l'insécurité entre les anciennes factions rivales et agitent le spectre de l'exploitation une fois que le camp victorieux aura pris le contrôle de l'État.

58. Dans les situations de post-conflit, les anciens belligérants sont soumis à une réelle insécurité, car la faiblesse des institutions et les normes démocratiques naissantes ne sont pas en mesure d'empêcher un dirigeant de désavouer la démocratie ou de détourner le pouvoir pour persécuter ses ennemis politiques²⁶. La menace d'une défaite cinglante dans les urnes peut être intolérable pour les groupes armés qui ont lutté pour l'éviter sur le champ de bataille, augmentant ainsi le risque d'une résurgence du conflit.

59. Néanmoins, les recherches montrent que dans certaines circonstances, les anciens belligérants adoptent le système politique électoral comme moyen de garantir leur sécurité réciproque. Lorsque les accords de paix prévoient des programmes de réintégration des militaires, la probabilité que des élections post-conflit soient organisées et qu'elles se déroulent sans encombre est plus importante²⁷. La mise en place de processus de démobilisation, de désarmement et de réintégration, ainsi

Le renforcement de la participation des femmes en Inde

D'après des données récentes, les dispositifs de quotas et de sièges réservés aux femmes en Inde présentent de réels avantages pour ces dernières. Un amendement à la Constitution voté en 1993 prévoit qu'un tiers des postes de responsables au sein des conseils de villages soit réservé aux femmes, mais les conseils concernés sont choisis au hasard à chaque élection. Une étude menée par Rikhil Bhavnani s'est intéressée aux répercussions que peut avoir un siège réservé aux femmes lors d'une élection sur les résultats des femmes aux élections suivantes, même lorsque le siège n'est plus réservé. Il s'est avéré que les femmes ont cinq fois plus de chances de remporter les élections dans les villages concernés, ce qui suggère que les systèmes de quotas peuvent réussir à faire entrer des femmes qualifiées en politique et à faire comprendre aux partis politiques que les femmes sont capables de remporter des élections en leur nom²⁸.

Une autre étude, menée par Raghavendra Chattopadhyay et Esther Duflo, s'est penchée sur les répercussions de la participation

des femmes sur la qualité de la gouvernance elle-même²⁹. En Inde, le même amendement constitutionnel a accordé aux conseils de villages davantage de contrôle sur les dépenses des collectivités locales. D'après Chattopadhyay et Duflo, les conseils de villages dirigés par des femmes ont davantage tendance à investir dans des projets d'infrastructure qui constituent des priorités pour les femmes : eau potable et routes au Bengale-Occidental, et eau potable et programmes d'aide sociale au Rajasthan, par exemple. Ces éléments indiquent que l'amélioration de la représentation des femmes n'est pas uniquement une question politique, mais qu'elle permet également d'améliorer concrètement la gouvernance sur des sujets qui concernent les femmes.

Ces deux études montrent qu'il existe bien des outils efficaces pour renforcer la participation des femmes à la vie politique et aux gouvernements et que ces outils peuvent largement contribuer à améliorer le bien-être des femmes et l'égalité entre les sexes.

que de réformes du secteur de la sécurité, contribue très souvent à une paix plus stable. Les choix relatifs aux systèmes électoraux sont d'une importance stratégique pour garantir l'existence de multiples espaces de contestation, la limitation du pouvoir

exécutif et la division des pouvoirs, facteurs qui permettent tous d'éviter la politique du « gagnant qui rafle la mise », antithèse de la sécurité réciproque.

La limitation de la participation des Afro-Américains aux États-Unis

Aux États-Unis, les Afro-Américains sont confrontés à de nombreux obstacles juridiques et administratifs qui entravent leur capacité à voter. Bien qu'aucune de ces restrictions ne cible directement des groupes spécifiques, elles ont tendance à concerner de façon disproportionnée les personnes pauvres et les minorités, ce qui rend plus difficile leur participation au processus politique.

Les restrictions en matière d'inscription sur les listes électorales constituent un obstacle majeur au vote afro-américain dans le pays. Certains États, comme la Floride ou le Texas, ont voté des lois pour restreindre la possibilité d'effectuer des campagnes d'inscription sur les listes électorales, tandis que d'autres ont accru les exigences en matière d'inscription (acte de naissance obligatoire, période de résidence plus longue, etc.). Certains États purgent leurs listes électorales et radient parfois indûment des milliers d'électeurs qualifiés pour voter. En outre, cinq millions d'Américains ont perdu leur droit de vote pour avoir été reconnus coupables d'un crime³⁰. Toutes ces restrictions concernent de façon disproportionnée les Afro-Américains ainsi que d'autres groupes minoritaires³¹.

Une fois inscrits, les Afro-Américains continuent d'être confrontés à des

obstacles administratifs. Depuis 2011, neuf États imposent des méthodes d'identification des électeurs qui compliquent le vote des minorités³². Dans certains États, il devient de plus en plus difficile de voter par anticipation ou à distance, alors que ces méthodes profitent aux groupes minoritaires, généralement moins à même de se déplacer en personne au bureau de vote le jour du scrutin. Ceux qui parviennent jusqu'au bureau de vote doivent cependant subir des temps d'attente bien plus longs que les électeurs blancs. En 2008, 15 % des Afro-Américains et 8 % des Latino-Américains ont dû attendre plus d'une heure pour voter, contre 5 % des électeurs blancs, ce qui constitue un écart disproportionné à l'encontre des électeurs issus des minorités³³.

Des exigences plus strictes en matière d'inscription sur les listes électorales et d'identification ont été mises en place, officiellement pour lutter contre la fraude électorale. Or les cas de fraude électorale aux États-Unis sont de moins en moins nombreux³⁴ : la principale conséquence de ces nouvelles règles est donc l'augmentation du nombre de personnes afro-américaines ou issues d'autres minorités privées de leur droit de vote.

Éliminer les obstacles à la participation

60. Favoriser l'inclusion la plus large possible est l'un des principes fondamentaux de l'intégrité électorale, cependant menacé partout dans le monde par des obstacles au vote et à la participation politique, qui peuvent prendre des formes diverses. Des restrictions juridiques peuvent définir qui est autorisé à voter ou à se présenter, limitant ainsi les droits politiques de certains groupes au sein d'un pays. Des obstacles administratifs peuvent décourager le vote en rendant difficile la participation de ces groupes à différents aspects du processus électoral. De la même façon, des restrictions économiques peuvent peser lourdement sur certaines parties de la population, tandis que les pressions sociales peuvent décourager la participation de groupes qui ne prennent pas habituellement part au processus politique.

61. Dans de nombreux pays, les femmes, les minorités, les personnes déplacées et les personnes en situation de handicap rencontrent des obstacles à la participation qui réduisent de façon significative leur représentation et leur influence politique.

Participation des femmes

62. De nombreux obstacles à la participation des femmes ont été éliminés au cours du siècle dernier et le suffrage universel est désormais la règle autour du globe. Pourtant, dans de nombreux pays, les femmes rencontrent encore des obstacles à leur participation aux processus démocratiques³⁵. Ces obstacles sont d'ordre politique : absence de soutien des partis politiques et autres organisations et faible degré de formation des femmes à la participation civique et à la politique. Les femmes sont également confrontées à des obstacles sociaux et économiques, parmi lesquels un taux de pauvreté et de chômage plus élevé, un taux d'illettrisme

plus important, un moindre accès à l'éducation, ainsi que des actes de violence et d'intimidation. Les croyances culturelles et religieuses quant au rôle « convenable » des femmes au sein de la société peuvent également représenter un obstacle majeur.

63. Les femmes représentent toujours moins de 20 % des parlementaires dans le monde, et même dans les pays développés, elles ne constituent que 27 % des représentants élus dans les assemblées³⁶. Le nombre de femmes occupant des fonctions ministérielles est tout aussi décevant et il reste encore beaucoup à faire à l'échelle mondiale pour que les femmes se voient confier davantage de responsabilités dans d'autres organes politiques, tels que les tribunaux ou les commissions électorales. Les nominations au sein de ces organismes étant souvent de nature politique, les responsables politiques disposent d'un grand pouvoir de décision pour favoriser ou freiner l'égalité hommes-femmes dans ces secteurs.

64. Certains pays ont adopté des dispositifs formels pour garantir aux femmes des chances égales de jouer un rôle central dans la vie politique. À ce jour, 50 pays imposent des quotas obligatoires de participation politique des femmes, dont l'efficacité et la mise en application peuvent varier. Les quotas permettent de corriger les distorsions historiques qui limitent la représentation des femmes, en rendant les règles du jeu plus équitables. Dans toutes les régions du monde, le pourcentage moyen de femmes siégeant dans les assemblées nationales est plus élevé dans les pays qui imposent un quota pour les femmes³⁷.

65. Pour que les quotas contribuent réellement à la démocratisation, ils doivent être liés non seulement au nombre de femmes élues ou nommées, mais également à la qualité des postes qui leur sont proposés. Une fois en poste, il est fondamental que les responsables féminines disposent des mêmes chances d'exercer leur pouvoir et leur autorité que les hommes.

66. Certains estiment que le recours aux quotas est contraire à l'égalité politique entre les individus et à l'obligation d'égalité de traitement entre les personnes. En effet, des tensions peuvent apparaître lorsque les gouvernements traitent les individus différemment afin d'offrir davantage d'égalité à des groupes historiquement exclus de la participation politique. Néanmoins, lorsque des groupes sont confrontés à des désavantages historiques, sociaux et économiques, « ils ne sont pas traités sur un pied d'égalité s'ils sont traités de la même façon »³⁸. Nous considérons que la solution réside dans une utilisation judicieuse des quotas, qui doivent être associés à une clause de suppression automatique. Des travaux universitaires récents défendent cette approche et indiquent que les quotas ont un effet durable sur la représentation des femmes, même après leur suppression³⁹.

Participation des groupes minoritaires

67. À l'instar des femmes, certains groupes minoritaires sont confrontés à des obstacles formels et informels à la participation politique, même dans les démocraties en cours de consolidation où le suffrage universel est la règle. Comme pour les femmes, l'élimination des obstacles institutionnels à la participation risque de ne pas suffire pour aboutir à une égalité en termes de représentation⁴⁰. Le manque de ressources financières et les faibles niveaux d'éducation des minorités marginalisées constituent des obstacles de taille à leur participation, à la fois sur le plan du vote et sur celui de la représentation sur la scène politique⁴¹. Dans les démocraties plus développées, les minorités sont généralement confrontées à des obstacles administratifs à la participation. Dans tous les pays où les populations minoritaires rencontrent des obstacles à l'égalité de participation, ces obstacles doivent être identifiés et éliminés.

Participation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

68. La participation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) aux élections post-conflit pose des difficultés politiques et administratives de taille. Pourtant, la reconnaissance du droit de vote des personnes déplacées est un élément stratégique pour garantir l'intégrité des élections et la mise en place de la démocratie. Dans le cas contraire, la déception peut s'emparer d'une population en rupture avec le processus de paix et limiter l'impression de légitimité du processus électoral. Veiller à ce que les personnes déplacées puissent voter représente un défi majeur, qui peut néanmoins être surmonté par des réformes législatives, la sensibilisation des OGE, l'ajout de mesures spécifiques au processus d'inscription sur les listes électorales, la mise en place de dispositifs adaptés dans les bureaux de vote ainsi que d'un environnement sécurisé dans lequel les PDI puissent mettre leur bulletin dans l'urne.

Obstacles rencontrés par les personnes en situation de handicap

69. Environ 15 % de la population mondiale vit avec un handicap mental ou physique⁴². Ces citoyens sont confrontés à des difficultés particulières pour prendre part au processus électoral, de l'accessibilité physique des bureaux de vote jusqu'à la discrimination et l'abandon purs et simples. En 2002, des militants des droits des personnes handicapées, des fonctionnaires électoraux et des parlementaires internationaux de plus de 24 pays ont rédigé un projet de loi relatif aux droits électoraux des citoyens en situation de handicap⁴³. De nombreux pays ont réalisé des progrès considérables, mais il reste encore beaucoup à faire.

La lutte contre le financement illicite au Costa Rica

L'argent sale s'est frayé un chemin dans la vie politique de plusieurs pays d'Amérique du Sud, et le Costa Rica, malgré sa tradition de démocratie solide et de bonne gouvernance, ne fait pas exception à la règle. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les enquêtes menées sur les trafics de drogues ont révélé que les deux principaux partis du pays avaient accepté des dons provenant de sources douteuses, parmi lesquels le général Manuel Noriega du Panama et d'autres personnes ultérieurement soupçonnées de trafic de drogue et d'autres activités illicites⁴⁴.

Au Costa Rica, la réaction a consisté à imposer l'interdiction de toute contribution financière étrangère aux campagnes politiques. Cette

nouvelle règle, entrée en vigueur en 1996, n'a pas suffi pour éliminer l'argent de la corruption de la vie politique, comme l'ont montré les divers scandales qui ont éclaté depuis. Cependant, les scandales des années 1980 ont déclenché une enquête minutieuse sur le rôle de l'argent illicite dans le pays et posé les bases de nouvelles réformes et d'améliorations progressives en matière de transparence. Ces dernières années, les autorités électorales se sont vu accorder des pouvoirs d'application bien plus larges et imposer de nouvelles exigences de publication, ce qui devrait permettre d'aller encore plus loin dans la lutte contre le financement politique illicite au Costa Rica.

70. La Sierra Leone offre l'exemple tout à fait intéressant d'un pays qui s'est efforcé d'éliminer les obstacles électoraux pour les personnes en situation de handicap. Les années de guerre civile qu'a connu le pays ont eu pour conséquence l'apparition d'une importante population de personnes handicapées, notamment en raison d'une campagne menée par les rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF), qui amputaient les mains et les pieds des citoyens pour les dissuader de participer aux élections de 1996⁴⁵. À l'occasion de récentes élections, des efforts importants ont été faits pour que les personnes en situation de handicap soient intégrées dans le processus électoral et politique. Ils mettent en évidence quelques mesures simples à prendre : éviter d'équiper les bureaux de vote d'escaliers, permettre aux électeurs handicapés de passer devant pour

éviter des files d'attente pouvant atteindre plusieurs heures, etc⁴⁶. Sans mesures de ce type, les personnes en situation de handicap continueront de rencontrer de grandes difficultés pour prendre part au processus électoral dans de nombreux pays du monde.

Financement des groupes politiques

71. Dans toutes les démocraties, anciennes ou nouvelles, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, l'absence de réglementation du financement des groupes politiques constitue une menace sérieuse à l'organisation d'élections menées avec intégrité. Les partis politiques et les candidats doivent avoir accès à des financements leur permettant de s'organiser et de faire campagne ; or, le financement des groupes politiques a le pouvoir de

porter atteinte à l'intégrité des élections et à la gouvernance démocratique. Parmi les démocraties qui ont connu des scandales relatifs au financement des campagnes au cours des 20 dernières années, on pourra citer, entre autres, l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, le Canada, la Colombie, les États-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni.

72. Le financement des groupes politiques recouvre le financement des campagnes et celui des partis ainsi que tous les aspects du financement et des dépenses des partis et des candidats pendant les campagnes électorales. L'absence de réglementation du financement des groupes politiques peut saper l'intégrité des élections de façon évidente ou moins visible. L'achat de voix et la corruption de candidats en contrepartie de faveurs électorales constituent une atteinte évidente à l'intégrité électorale. Pourtant, l'intégrité des élections peut également être menacée par des méthodes bien plus subtiles. En cas de croissance exponentielle des dépenses de campagne dans les démocraties installées, les citoyens perdent confiance dans le processus électoral. Ils soupçonnent de riches citoyens et entreprises d'avoir une plus grande influence sur les affaires publiques, notamment sur les médias, par exemple grâce à l'achat de temps et d'espace publicitaire pour les spots de campagne. Ils comprennent que l'absence de réglementation du financement des campagnes porte atteinte à l'égalité politique et craignent que cela n'aboutisse à la corruption des institutions qui les représentent. Lorsque d'importants dons de campagne sont liés à un lobbying très actif auprès des responsables politiques élus, les citoyens ordinaires perçoivent qu'il existe un conflit d'intérêt. L'absence de réglementation du financement des campagnes peut à son tour limiter la participation au processus démocratique, entacher l'intégrité électorale et affaiblir la démocratie.

73. Les organisations situées aux antipodes de la démocratie, comme le crime organisé, considèrent le financement des campagnes comme la voie la plus directe vers l'influence politique. À propos de l'attitude prédatrice des cartels de la drogue vis-à-vis du système politique démocratique en Amérique du Sud, un expert fait l'observation suivante :

Investir en politique est une étape naturelle pour un secteur qui a besoin que les lois ne soient pas appliquées et qui veut avoir un certain contrôle sur des institutions publiques cruciales, telles que les douanes. Aider à faire élire des amis qui peuvent vous ouvrir des portes ou exercer leur influence sur l'ensemble de l'appareil d'État est souvent bien plus efficace que d'autres méthodes comme le versement de pots-de-vin, le chantage ou les menaces de violence⁴⁷.

74. Les experts du crime organisé et du financement du terrorisme à l'échelle transnationale observent qu'en Afrique de l'Ouest, « les élections démocratiques et l'absence d'une transparence et d'une surveillance efficaces en matière de financement électoral offrent au crime organisé la possibilité d'étendre son influence sur les responsables politiques par le financement de leurs campagnes »⁴⁸.

À la recherche des bonnes pratiques

75. Le financement des groupes politiques ne bénéficie pas de l'attention et de la volonté de réforme qu'il mérite. À l'heure de l'aggravation des inégalités économiques, de la concentration croissante des richesses au sein des démocraties et de la récession économique mondiale, le financement des groupes politiques représente un enjeu dont l'importance va aller croissant.

La liberté d'expression et la réforme du financement des campagnes aux États-Unis et au Canada

Ces dernières années, plusieurs décisions de justice ont vidé de sa substance la réforme du financement des groupes politiques aux États-Unis. Ces décisions reposent avant tout sur l'avis de la Cour suprême des États-Unis, qui considère les dons comme un outil de la liberté d'expression, protégée par le premier amendement de la Constitution du pays. Ce raisonnement constitue le fondement de la décision de la Cour en date de 2010 dans l'affaire *Citizens United vs. the Federal Election Commission*, qui a cassé le Bipartisan Campaign Reform Act (loi bipartisane de réforme des campagnes votée par le Congrès) et a éliminé de fait tous les obstacles à l'utilisation d'argent versé par des entreprises et des syndicats pour influencer les élections à l'échelon fédéral, des États ou local.

Une autre décision prise par une Cour d'appel fédérale, *SpeechNow vs. Federal Election Commission*, autorise désormais les particuliers à s'affranchir des plafonds de contribution aux campagnes grâce aux « Super PAC ». La loi oblige les Super PAC à publier la liste de leurs contributeurs et leur interdit toute coordination directe avec les candidats. Or, dans les faits, aucune de ces deux exigences n'est respectée. Les riches particuliers ont versé des dizaines de millions de dollars par le biais d'organisations fictives, créées pour masquer l'origine des fonds. D'après de nombreux experts, à l'occasion de l'élection présidentielle qui se déroulera cette année, chacun des deux partis collectera plus d'un milliard de dollars.

S'exprimant au nom de la majorité dans l'affaire *Citizens United*, le juge Anthony Kennedy a estimé que « les versements indépendants, y compris ceux effectués par les entreprises, ne sont pas source de corruption ou de ce qui pourrait s'y apparenter ». Le peuple américain n'est pas de cet avis.

Une enquête nationale d'opinion réalisée cette année par le Brennan Center for Justice de la faculté de droit de l'université de New York a montré que « près de 70 % des Américains pensent que les contributions effectuées dans le cadre des Super PAC seront source de corruption et trois Américains sur quatre pensent que le fait de plafonner le montant qui peut être versé par les entreprises, les syndicats et les particuliers aux Super PAC permettrait de lutter contre la corruption »⁴⁹. Plus des trois quarts des personnes interrogées ont estimé que « les membres du Congrès sont plus susceptibles d'agir dans l'intérêt d'un groupe qui a dépensé plusieurs millions pour les faire élire que dans l'intérêt du public »⁵⁰.

Près des deux tiers des Américains déclarent faire moins confiance aux autorités parce que les grands donateurs ont davantage d'influence sur les responsables élus que les Américains moyens⁵¹.

La décision *Citizens United* a porté atteinte à l'égalité politique, a affaibli la transparence du processus électoral et a ébranlé la confiance des citoyens américains dans les institutions politiques et les élections du pays.

Au cours des dix dernières années, le Canada a rencontré des difficultés similaires à celles des États-Unis en matière de financement des campagnes. Contrairement aux États-Unis, le Canada a réussi à maintenir un équilibre entre le droit individuel à la liberté d'expression et la défense de l'intégrité globale du processus électoral.

Comme les États-Unis, dans les années 2000, le Canada a imposé des restrictions sur les contributions directes d'organisations tierces (entreprises et syndicats) aux

campagnes électorales. Dans une décision de 2004 confirmant ces restrictions, la Cour suprême du Canada a défendu le fait que le gouvernement était en droit de restreindre en partie la liberté d'expression politique afin de promouvoir d'autres principes, tels que l'égalité au regard du processus politique. Les tribunaux canadiens ont systématiquement confirmé que le fait de posséder davantage d'argent ne doit pas permettre à un individu ou à une entreprise de se faire davantage entendre dans le jeu politique⁵².

76. Il est difficile et complexe de limiter les répercussions négatives du financement des groupes politiques sur l'intégrité électorale, tout comme d'inciter les responsables politiques qui bénéficient d'une réglementation laxiste de ces financements à la rendre plus contraignante. La transparence implique une surveillance et une mise en œuvre complexes et ne suffit de toute façon pas à mettre fin à l'envolée des contributions et des dépenses. Comme le souligne un universitaire, un régime réellement transparent qui s'attaque au financement des campagnes est comme une webcam qui fournit en temps réel les preuves filmées d'une énorme marée noire : ce qui compte, ce n'est pas d'observer, mais de « fermer le robinet »⁵³.

77. Il n'existe aucun consensus sur ce que seraient les bonnes pratiques en matière de financement des groupes politiques. L'Article 7 (3) de la Convention des Nations unies contre la corruption prévoit des obligations internationales d'ordre général et appelle les pays à améliorer la transparence de la vie politique, dans le respect des lois nationales. Certaines

organisations régionales proposent des recommandations plus précises et plus complètes. Le Conseil de l'Europe, l'Organisation des États américains (OEA), et l'Union africaine (UA), par exemple, encouragent vivement leurs membres à adopter des principes directeurs en matière de financement des groupes politiques au sein de leur législation nationale. Le financement des groupes politiques est intimement lié aux valeurs et à la culture politiques d'un pays. Dans la mesure où les règles de financement des groupes politiques dépendent du contexte juridique, politique et culturel local, il n'est pas souhaitable de créer une norme mondiale unique en la matière. En outre, la réforme du financement des groupes politiques doit être considérée comme une démarche permanente : elle est votée à long terme, mais doit être réexaminée à court terme pour s'adapter à l'évolution des circonstances. De nouveau, on comprend toute l'importance de l'état de droit. L'application et la mise en œuvre des lois relatives au financement des groupes politiques sont difficiles : en cas de partialité, la compétition politique peut être sérieusement biaisée.

78. Néanmoins, il est possible d'identifier des bonnes pratiques susceptibles de former un ensemble de normes minimales pour l'intégrité des élections, parmi lesquelles une grande transparence, la régulation des dons et des dépenses et l'application de pénalités en cas de non-respect.

Transparence

79. Seules la transparence et la publication des données relatives au financement des groupes politiques permettent de contrôler efficacement le rôle de l'argent dans la vie politique. La transparence est nécessaire à la lutte contre la corruption et permet d'aider les électeurs à prendre des décisions éclairées concernant les candidats et les politiques. De plus, s'il n'existe aucune obligation de publication des comptes, le fait d'imposer un plafond de contributions ou de dépenses a peu de sens, puisqu'il est impossible de savoir si ce plafond est respecté ou non. Les rapports relatifs au financement des groupes politiques doivent au minimum respecter les points suivants :

80. Être *exhaustifs* et identifier les recettes, les dépenses, les passifs et les actifs. Les montants totaux et la nature de l'ensemble des contributions (en nature ou financières) doivent être précisés et les donateurs identifiés.

81. Être *transmis en temps utile*. Les rapports doivent de préférence être communiqués de façon continue tout au long du cycle électoral, mais si l'objectif est d'informer les électeurs sur les modalités de financement des campagnes, les rapports doivent être mis à disposition bien avant le jour du scrutin.

82. Être *facilement consultables par le public*.

83. Les *sanctions doivent être sévères* en cas d'insuffisance des informations publiées ou de non-respect des délais.

Respecter et limiter les contributions privées

84. De l'avis de la plupart des pays, les partis et les candidats doivent être financés, au moins en partie, au moyen de contributions privées, qui sont le signe du soutien apporté au candidat par son électorat. Cependant, en l'absence de réglementation des dons privés, cela peut constituer pour certains donateurs un moyen d'acheter leur influence sur le processus électoral. Une autre bonne pratique pourrait donc consister en un contrôle raisonnable des dons privés, par une limitation du volume des dons et l'interdiction des dons anonymes ainsi que des dons provenant de l'étranger ou de criminels.

85. Dans certains pays, les dépenses de campagne sont assimilées à l'exercice de la liberté d'expression. Tout État doit néanmoins pouvoir limiter ce droit pour des motifs d'ordre public, comme la lutte contre la corruption ou le maintien de l'égalité politique.

Trouver un équilibre entre les financements privés et publics

86. En complément des contributions privées directement collectées par les partis et les candidats, les États peuvent uniformiser les règles du jeu entre les candidats aux élections en leur versant un soutien financier public. Ce soutien public peut être non monétaire : gratuité de l'accès à des temps de parole dans les médias ou utilisation gracieuse d'équipements publics pour les activités de campagne. Ainsi, seuls quelques pays ont recours au financement public pour encourager la parité. La loi relative aux partis politiques adoptée par la Croatie en 1993 stipule par exemple que des financements publics supplémentaires seront versés aux partis politiques ayant désigné une femme comme candidat⁵⁴.

Limiter l'utilisation abusive des ressources de l'État

87. L'utilisation abusive des ressources de l'État entre et pendant les campagnes électorales demeure un problème dans de nombreux pays du monde. Dans la majorité des pays, il existe des règles élémentaires interdisant aux candidats et aux partis en exercice d'utiliser les ressources de l'État à des fins personnelles⁵⁵. Néanmoins, ces pratiques étant encore largement répandues, il faut élargir la définition de ce qui constitue une utilisation abusive et appliquer la loi de façon plus stricte.

Contrôler les dépenses de campagne

88. De nombreux pays fixent des plafonds de dépenses de campagne pour éviter une escalade des frais, qui profite à ceux qui bénéficient des ressources les plus importantes. Ces plafonds sont déterminés en fonction de facteurs tels que le nombre d'électeurs ou la taille de l'électorat concerné, plutôt que sous la forme d'une limite maximale unique. Pour être exhaustif, le cadre réglementaire du plafond de dépenses doit inclure les contributions de tiers ainsi que les dépenses de personnel et d'enquêtes d'opinion. Les plafonds de dépenses de campagne doivent impérativement interdire l'achat de voix.

Autorité de surveillance et de contrôle indépendante

89. Les systèmes exigeant une grande transparence sont inefficaces en l'absence d'une institution indépendante chargée de recevoir, d'étudier et de vérifier les rapports financiers des partis politiques et des candidats. Cet organisme doit pouvoir non seulement surveiller les comptes des partis et enquêter sur d'éventuelles

infractions à la réglementation relative au financement des groupes politiques, mais également imposer des sanctions sévères en cas de non-respect de la loi. À ce jour, une quarantaine de pays ne possèdent toujours pas de réglementation obligeant une agence quelconque à examiner les rapports financiers ou à enquêter sur les infractions à la réglementation relative au financement des groupes politiques⁵⁶. Cette situation constitue une véritable faiblesse dans tout processus destiné à renforcer la transparence et le contrôle du financement des groupes politiques.

Le problème particulier du crime organisé et du financement des groupes politiques

90. Les réglementations générales relatives au financement des groupes politiques à l'échelon national contribuent à lutter contre l'utilisation par le crime organisé de ces moyens de financement pour obtenir protection et influence, mais elles ne suffisent pas. Le crime organisé transnational a su s'infiltrer dans l'ensemble de la vie politique et faire transiter les financements illégalement à travers les frontières. Des mesures régionales et internationales sont donc nécessaires pour faire cesser ces pratiques. Il n'existe pourtant à l'échelon mondial aucune démarche de lutte contre l'infiltration des réseaux criminels internationaux dans les processus politiques démocratiques. Il existe quelques actions de coopération internationale entre des services chargés de l'application des lois, mais les gouvernements et les organisations internationales, notamment les organisations régionales, doivent se saisir de ce sujet qui représente un véritable enjeu pour la démocratie. Une volonté politique forte sera nécessaire pour porter ce défi devant les plus hautes instances de décision politique au niveau international.

“ Les gouvernements doivent prendre des mesures énergiques pour veiller au fonctionnement efficace et politiquement impartial de l'ensemble des institutions de l'État, parmi lesquelles les institutions chargées de l'ordre public et de la sécurité, les procureurs et les tribunaux, ainsi que des OGE compétents, afin de garantir que les élections seront menées avec intégrité. ”

Chapitre 3 :
Actions
nationales en
faveur d'élections
menées avec
intégrité

91. Les défis présentés au chapitre précédent exigent la mise en place d'actions nationales par les gouvernements, les responsables élus, les partis politiques, la société civile et les citoyens.

92. Pour que les élections constituent une méthode pacifique et crédible de compétition pour accéder aux fonctions gouvernementales et un moyen pour la population d'exprimer sa volonté quant aux personnes qui doivent disposer de l'autorité et de la légitimité nécessaires pour gouverner, les gouvernements doivent garantir l'égalité en matière de protection des droits électoraux par la loi et proposer des solutions efficaces en cas de non-respect. Ils doivent prendre des mesures énergiques pour veiller au fonctionnement efficace et politiquement impartial de l'ensemble des institutions de l'État, parmi lesquelles les institutions chargées de l'ordre public et de la sécurité, les procureurs et les tribunaux, ainsi que des OGE compétents, afin de garantir que les élections seront menées avec intégrité.

93. La protection et la défense de l'intégrité électorale doivent être un engagement permanent. Les cadres juridiques doivent être examinés pour s'assurer que les candidats peuvent s'affronter dans le cadre d'une compétition politique équitable, que des solutions efficaces peuvent être mises en œuvre par les institutions administratives et les tribunaux, que les adversaires politiques peuvent choisir le recours juridique plutôt que la violence ou d'autres mesures extrajudiciaires et que les citoyens sont convaincus qu'il est possible de surmonter tous les obstacles à leur émancipation politique. Les organisations de la société civile peuvent surveiller le fonctionnement des institutions de l'État en la matière et diffuser ces informations.

94. Afin de construire la démocratie en tant que système de sécurité réciproque,

les réformes électorales doivent englober de nombreux aspects, notamment prévoir une conception des institutions qui permette de corseter le pouvoir exécutif, de donner du pouvoir aux assemblées et de décentraliser la gouvernance et les budgets. Les médias et la société civile ont un rôle clé à jouer pour empêcher le pouvoir arbitraire et exiger une gouvernance responsable et transparente.

95. Les violences électorales doivent être combattues par des mesures de répression diverses, en fonction des objectifs de leurs auteurs, afin d'empêcher la réalisation de ces objectifs et d'obliger les auteurs à répondre de leurs actes. Il est possible de décourager les violences et de limiter leurs conséquences grâce à différentes actions : mobilisation populaire au moyen de campagnes antiviolence de proximité, mise en place d'une surveillance systématique des violences et de réseaux d'alerte rapide et utilisation des informations transmises par les citoyens auprès de centres d'appel et de sites Internet et recoupées avec des informations vérifiées communiquées par des observateurs qualifiés. Le fait de décrire avec précision l'intégrité (ou l'absence d'intégrité) de différents processus électoraux, dont le degré d'exactitude de la compilation officielle des voix, peut éviter les accusations injustifiées, renforcer la confiance de l'opinion publique, améliorer la probabilité de résoudre les problèmes et atténuer le risque de violences à grande échelle qui surviennent parfois après les élections. La formation des fonctionnaires électoraux et des agents de l'ordre public permet de mettre fin à l'impunité, de décourager les actions politiquement orientées et d'éviter le recours disproportionné à la force.

96. La participation pleine et entière des citoyens au gouvernement et aux affaires publiques est l'un des fondements de la gouvernance démocratique et exige une démarche active en vue de l'élimination

des obstacles à la participation des femmes, des jeunes, des minorités, des personnes en situation de handicap et d'autres groupes habituellement marginalisés. Les gouvernements doivent prendre des mesures positives, comme la mise en place de quotas, pour surmonter l'héritage de la privation du droit de vote des femmes et d'autres groupes, réviser les lois et les procédures afin d'éliminer les obstacles à une véritable participation et investir dans des campagnes d'éducation ou autres pour stimuler la participation. Les partis politiques doivent prendre des mesures positives, sous forme de quotas ou autre, pour promouvoir le leadership et la participation massive des femmes et des autres catégories habituellement sous-représentées dans la direction des partis et parmi les candidats. Les organisations de la société civile doivent promouvoir la participation pleine et entière de l'ensemble des citoyens et appeler le gouvernement et les partis à en faire autant, tout en assurant le suivi et la diffusion d'informations quant aux progrès réalisés.

97. Afin de défendre l'intégrité des élections et de limiter le rôle néfaste de l'argent sur la gouvernance démocratique, la réglementation du financement des groupes politiques et la confiance de l'opinion publique dans cette réglementation sont essentielles. Bien qu'il n'existe pas de formule unique pour lutter contre la menace d'un financement des groupes politiques hors de tout contrôle, les bonnes pratiques recommandent des modalités strictes de publication et de transparence des dons et des dépenses, un contrôle raisonnable des dons effectués par les particuliers et les entreprises, un contrôle judicieux des dépenses, des financements publics adaptés ainsi que des sanctions et des pénalités sévères en cas de non-respect.

98. Ces actions peuvent être menées de façon descendante par les gouvernements et les responsables politiques qui souhaitent

insuffler des valeurs démocratiques dans la vie politique et les institutions, et de façon ascendante par les citoyens et les organisations de la société civile qui veulent faire pression sur les gouvernements pour que les élections soient menées avec intégrité⁵⁷. Idéalement, ces deux démarches peuvent se compléter, dans la mesure où les réformateurs utilisant l'approche descendante sont soutenus par une base d'agents mobilisateurs et où les performances des gouvernements font l'objet d'une surveillance de la part des organisations citoyennes. Le rapprochement avec des gouvernements démocratiques et des organisations de la société civile étrangers qui partagent la même vision peut également renforcer ces deux démarches (descendante et ascendante).

Démarche descendante

99. Les responsables élus peuvent soutenir la mise en place de politiques de promotion et de défense de l'intégrité des élections et se servir de leur position d'élus pour veiller à ce que ces politiques soient adoptées et appliquées. Cependant, faire passer une réforme électorale est rarement aussi facile que cela, pour la simple et bonne raison que les dirigeants en exercice ont été élus grâce à des règles et des pratiques qui ont tourné à leur avantage et à celui de leur parti. Ils ont donc généralement tout intérêt à conserver ces règles et pratiques en l'état. Malgré tout, il existe des exemples marquants de responsables politiques qui ont tenu à améliorer l'intégrité des élections, alors que ces réformes n'étaient pas dans leur intérêt à court terme. Ces dirigeants sont appelés « responsables animés par des principes » et montrent, par leurs actions, leur engagement envers la démocratie, l'état de droit et l'intérêt public⁵⁸. Ils peuvent faire évoluer les mentalités de l'opinion publique en ce qui concerne l'intégrité électorale et l'état de droit qui sous-tend les élections.

100. Pourtant, ces « responsables animés par des principes » subissent d'énormes pressions visant à les faire renoncer à leurs engagements, lorsque les nouvelles règles sont défavorables à leur camp et à leurs soutiens. Même s'ils parviennent à tenir leurs engagements malgré les pressions, ils doivent se préoccuper de savoir si les réformes qu'ils viennent de faire passer seront maintenues après leur départ. Les engagements descendants sont donc toujours renforcés lorsque les responsables politiques sont liés par leurs promesses.

Démarche ascendante

101. La principale force qui pousse à l'organisation d'élections menées avec intégrité est la pression exercée par les citoyens. Lorsque les citoyens exigent l'intégrité électorale, les responsables élus et les partis politiques sont incités à engager des réformes électorales.

102. Dans de nombreux pays, les organisations citoyennes jouent un rôle important en matière d'éducation des électeurs et incitent les électeurs à voter. Elles surveillent également dans quelle mesure les responsables politiques et les parlements tiennent leurs promesses et répondent aux préoccupations des citoyens concernant le renforcement de l'intégrité des élections. Dans plus de 90 pays, des organisations citoyennes impartiales ont assuré avec succès la surveillance des élections et ont contribué de façon stratégique à l'amélioration de la qualité des élections. De plus en plus, les organisations citoyennes sont amenées à jouer un rôle de premier plan pour défendre la réforme des lois électorales, surveiller les violences électorales et former les citoyens à tout ce qui touche aux élections.

103. Outre la présence d'observateurs impartiaux des élections, une démarche

ascendante nécessite la création de médias professionnels et indépendants. En effet, une étude majeure sur les irrégularités électorales indique que l'existence d'un média indépendant est le principal facteur qui différencie les élections menées avec intégrité des autres élections⁵⁹.

104. Pour prendre de véritables décisions, les électeurs doivent être bien informés et donc bénéficier d'informations suffisantes et exactes issues de sources multiples. Le pluralisme des médias, en termes de propriété et d'opinion, ainsi que l'obligation pour les médias publics ou contrôlés par l'État de donner la parole à tous les candidats et d'éviter tout parti pris politique, sont des éléments essentiels pour permettre aux électeurs de prendre des décisions éclairées. Les nouveaux médias, qui utilisent Internet ou les technologies de communication mobile, offrent de nouveaux moyens de partage d'information et d'expression politique. Ils peuvent à la fois améliorer l'intégrité électorale et engendrer de nouveaux risques d'abus. La surveillance et la divulgation des comportements des médias par les citoyens sont d'autres exemples d'action ascendante qui contribuent à la responsabilisation des médias. Les associations de journalistes ou de propriétaires de presse peuvent également contribuer à l'adoption par les médias de comportements responsables, propices à la tenue d'élections menées avec intégrité.

105. En raison du rôle de veille qu'exercent les médias, le journalisme est devenu un métier dangereux dans certains pays démocratiques. Depuis 1992, près de 900 journalistes ont été tués dans le monde. Il s'agissait pour une large majorité (87 %) de reporters locaux ; les coupables n'ont été présentés devant la justice que dans 10 % des cas. Certains des pays les plus dangereux pour les journalistes organisent régulièrement des élections : les Philippines, la Russie, la Colombie, l'Inde, le Mexique, la Turquie, le Sri Lanka et

NAMFREL aux Philippines

Le cas du Mouvement national des citoyens pour des élections libres (NAMFREL) aux Philippines est l'un des exemples les plus anciens et les plus connus de réforme électorale ascendante. En 1986, le président philippin Ferdinand Marcos a convoqué des élections anticipées, deux ans seulement après des élections parlementaires sur lesquelles avaient pesé de nombreux soupçons⁶⁰. NAMFREL, organisation impartiale de veille électorale qui avait assuré le déploiement d'observateurs lors des élections de 1984, a pu s'appuyer sur cette expérience, deux ans plus tard, pour faire éclater au grand jour les manipulations électorales du régime Marcos.

Avec l'aide de l'Église catholique, NAMFREL a mobilisé 500 000 Philippines pour assurer la surveillance des scrutins. La pièce maîtresse de leur plan a été l'opération « Quick Count » (comptage rapide), qui consistait à fournir un comptage exhaustif des résultats de l'ensemble des

85 000 bureaux de vote du pays pour contrecarrer le comptage officiel fourni par la commission électorale. NAMFREL a finalement réussi à compiler les résultats de 70 % des bureaux de vote, si différents des résultats officiels qu'ils ont permis de convaincre l'opinion publique de l'existence de fraudes et donc de lancer la révolution d'EDSA qui a forcé Marcos à quitter le pouvoir⁶¹.

Les élections de 1986 aux Philippines ont été les premières d'une série de révolutions électorales qui ont eu lieu au cours des vingt années qui ont suivi, en passant par le Chili en 1988 et l'Ukraine en 2004. À chaque fois, des groupes d'observateurs nationaux se sont constitués pour promouvoir l'intégrité électorale au sein de leur propre pays. Ces groupes sont la preuve qu'une action de plaidoyer menée à l'échelle nationale par des groupes issus de la société civile et par l'opinion publique peut jouer un rôle considérable dans l'organisation d'élections menées avec intégrité.

le Brésil. Ces décès ne sont pas tous liés directement à la couverture médiatique des élections, mais ce type d'agressions peut affaiblir le rôle des médias, censés demander des comptes aux candidats et aux dirigeants en exercice. Quand une culture de l'intimidation des médias se développe, leur rôle dans la défense de l'intégrité des élections est menacé.

106. Outre les organisations de la société civile et les médias, les partis politiques eux-mêmes peuvent jouer un rôle majeur dans l'organisation d'élections menées avec

intégrité. Le rôle des partis est d'exprimer clairement les opinions des citoyens, de les rassembler et, en cas de victoire, de les représenter au gouvernement. L'existence de partis d'opposition solides peut obliger les dirigeants en exercice à rendre des comptes, offre aux électeurs une alternative crédible et freine les éventuelles tentations de fraude de la part de leurs adversaires. En l'absence de partis d'opposition solides, les expériences démocratiques restent à la merci des dirigeants au pouvoir. Lorsque la concurrence multipartite s'efface, la participation politique perd du terrain.

107. Pour constituer une véritable force ascendante et stimuler la tenue d'élections menées avec intégrité, les partis politiques doivent être conçus ou réformés pour être des instruments ouverts, démocratiques et réactifs répondant aux besoins des citoyens. Ils doivent dynamiser leurs structures, y compris par le biais de la formation, de la communication et de la discipline internes, tout en améliorant leur démarche de sensibilisation, afin de mieux connaître les opinions des citoyens et de les inviter à participer à l'élaboration des positions du parti. La société civile peut encourager les partis à prendre ce type de mesures, et assurer le suivi et la diffusion d'informations quant aux progrès réalisés. Les gouvernements peuvent faciliter la création et le fonctionnement de partis démocratiques en réformant les lois relatives aux partis politiques, en structurant les lois électorales et en versant des financements publics qui encourageront les partis à adopter un fonctionnement démocratique.

Renforcer l'action nationale

108. Il faut une démarche concertée pour renforcer l'attention et l'engagement en vue de la mise en place de mesures incitant les gouvernements à améliorer les élections et de sanctions à l'encontre des gouvernements qui continuent à organiser des élections entachées d'irrégularités. Pour augmenter la probabilité que les responsables politiques et les gouvernements en exercice améliorent effectivement l'intégrité des élections nationales, il doit exister des synergies entre les démarches descendantes, ascendantes, transnationales et internationales. Renforcer les engagements et accroître les pressions peut contribuer à promouvoir et à défendre l'organisation d'élections menées avec intégrité.

109. Ces démarches doivent être menées sur plusieurs fronts. Dans le prochain chapitre, nous aborderons la façon dont les bailleurs de fonds et les gouvernements démocratiques peuvent œuvrer en faveur d'un tel programme. Nous allons pour le moment nous pencher sur quatre initiatives transnationales susceptibles de renforcer les démarches descendante et ascendante en faveur de l'amélioration des élections.

Le Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections

110. Les démarches ascendantes menées par la société civile peuvent se renforcer en s'associant à des organisations d'autres pays partageant la même vision. Par exemple, plus de 150 organisations de surveillance électorale citoyenne et réseaux régionaux de surveillance issus de 65 pays sont à l'origine du Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections. Créé en 2009 pour veiller à l'intégration des bonnes pratiques internationales dans les activités des organisations de surveillance électorale exercée par des citoyens et à une plus grande transparence, responsabilité et crédibilité des processus électoraux, le Réseau a été le premier à définir des normes applicables aux observateurs électoraux nationaux avec la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes, lancée au siège des Nations unies (ONU) en avril 2012.

111. Ce Réseau montre bien comment les acteurs nationaux peuvent contribuer à s'informer mutuellement sur des sujets tels que les technologies de vote, la sensibilisation de l'opinion publique ou le maintien de l'impartialité dans le processus d'observation, afin d'améliorer la participation citoyenne et l'intégrité électorale.

L'Open Government Partnership

112. L'Open Government Partnership (OGP) est une initiative multilatérale récente lancée par l'Afrique du Sud, le Brésil, les États-Unis, le Mexique, la Norvège, les Philippines et le Royaume-Uni pour « obtenir des engagements concrets des gouvernements en faveur de la promotion de la transparence, de l'autonomisation des citoyens, de la lutte contre la corruption et de la maîtrise des nouvelles technologies pour renforcer la gouvernance ». L'OGP souhaite encourager les gouvernements qui sont en faveur d'une plus grande transparence à collaborer avec leur société civile pour définir des objectifs spécifiques et mesurables dans ce domaine, et à s'engager formellement à atteindre ces objectifs auprès de leurs propres citoyens et de quelques gouvernements partageant la même vision. L'OGP peut compter sur le soutien de démocraties récentes ou plus anciennes et bénéficie des contributions et des conseils d'organisations transnationales de la société civile telles que l'Open Society Foundation ou Transparency International.

113. Nous invitons les responsables gouvernementaux et politiques animés par des principes à rejoindre d'autres États partageant la même vision et à établir des partenariats avec leurs propres sociétés civiles par le biais de l'OGP, à prendre des engagements publics et des mesures destinées à promouvoir et à défendre l'organisation d'élections menées avec intégrité, notamment par la mise en place d'un dialogue à l'échelle nationale avec les parties prenantes intéressées et la traduction des actions identifiées en politiques, législations et dispositifs de mise en œuvre, ainsi que par des actions portant sur l'indépendance des OGE et la régulation du financement des groupes politiques.

114. Ces engagements et actions doivent également prévoir des initiatives

spécifiques destinées à promouvoir la pluralité de la propriété des médias, à exiger des médias publics et contrôlés par l'État un fonctionnement exempt de tout parti pris politique et à fournir des informations exactes et équilibrées sur les adversaires politiques. Ils doivent également permettre d'éliminer les éventuels obstacles à l'accès et à l'utilisation par le public des nouvelles technologies de la communication et d'empêcher toute utilisation abusive de ces technologies à des fins de renforcement du pouvoir en place ou de représailles politiques.

Certification internationale des organismes nationaux de gestion électorale

115. Comme évoqué au Chapitre 2, garantir l'indépendance et le professionnalisme des OGE est l'un des enjeux majeurs de l'organisation d'élections menées avec intégrité. Pour ce faire, la Commission recommande la mise en place d'un processus de certification internationale des OGE⁶².

116. Les OGE du monde entier doivent organiser et mettre en place un processus de certification volontaire dans le cadre duquel les OGE soumettraient leur professionnalisme, leur indépendance et leur compétence à un examen par les pairs. L'une des principales conditions préalables est l'élaboration d'une déclaration de principes et d'un code de conduite pour l'organisation d'élections menées avec intégrité, approuvés et suivis par les OGE.

117. La certification enverrait un signal fort. L'obtention d'une certification de référence indiquerait à la fois que l'OGE est attaché à sa réputation professionnelle et, élément tout aussi important, que son gouvernement est attaché à l'intégrité électorale. De même, les gouvernements qui souhaitent avoir une réputation d'intégrité

électorale s'efforceraient d'éviter d'empiéter sur l'indépendance de l'OGE, pour ne pas risquer de mettre en péril sa certification.

118. Cette démarche permettrait de renforcer le positionnement des fonctionnaires électoraux comme membres d'une profession à part entière disposant de qualifications, d'une formation et de valeurs éthiques. La certification permettrait aux OGE de bénéficier du soutien de leurs pairs, de réseaux professionnels internationaux ou de ressources de renforcement des capacités pour atteindre cet objectif. Elle imposerait également une pression normative sur les OGE qui ne satisfont pas aux normes de professionnalisme et d'indépendance et encouragerait la mise en place d'améliorations, y compris dans les pays où les responsables élus tentent de soumettre les OGE à leur volonté.

119. Un tel dispositif pourrait s'appuyer sur des initiatives existantes. Il existe des réseaux régionaux d'OGE et des groupes tels que la Global Electoral Organization ou le Réseau du savoir électoral ACE, qui rassemblent déjà des administrateurs électoraux et des experts du monde entier⁶³. Par exemple, l'Organisation des États américains (OEA) organise chaque année une Réunion interaméricaine des organismes de gestion électoral, au cours de laquelle les autorités électorales des pays membres peuvent partager leurs connaissances et leurs bonnes pratiques. En outre, en collaboration étroite avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO), un groupe de travail de l'OEA a récemment rédigé la première norme internationale concernant les organismes électoraux, ISO 17582, qui établira les exigences minimales à respecter par les OGE pour pouvoir garantir l'intégrité des élections. Cette norme, qui devrait être approuvée avant la fin de l'année 2012, constituerait un premier pas important dans la mise en place du processus suggéré précédemment.

Electoral Integrity International

120. Afin d'augmenter et d'amplifier les efforts décrits ci-dessus, nous proposons la création d'une nouvelle organisation de la société civile, dont le nom serait Electoral Integrity International, destinée à attirer l'attention du monde sur les pays qui parviennent ou non à organiser des élections avec intégrité. Une telle organisation pourrait être aux irrégularités électorales ce que Transparency International est à la corruption. Cette initiative permettrait d'occuper un créneau essentiel. L'objectif serait de promouvoir la responsabilité quant aux problématiques électorales en offrant un moyen d'accroître la pression normative sur les gouvernements pour qu'ils organisent des élections menées avec intégrité.

121. Il n'existe pas pour le moment d'organisation transnationale dont le rôle serait de faire publiquement pression sur les gouvernements pour qu'ils améliorent la qualité des élections. On suppose souvent que c'est le rôle des groupes internationaux d'observateurs électoraux, alors qu'ils hésitent parfois à critiquer publiquement les gouvernements qui organisent les élections qu'ils observent, et ce pour deux raisons. Premièrement, les groupes d'observateurs doivent pouvoir bénéficier d'un accès permanent, sous peine de ne pas pouvoir donner à tout moment des informations sur la qualité de l'élection. Deuxièmement, de nombreux groupes d'observateurs estiment que leur travail est de signaler, et non d'accabler les gouvernements concernés. Ils souhaitent l'amélioration des élections, tout en insistant sur le fait que leur rôle n'est pas de faire pression publiquement sur les gouvernements pour qu'ils aillent dans ce sens. Comme nous l'expliquerons dans le chapitre suivant, les observateurs internationaux ont largement contribué à l'amélioration de la qualité des élections à travers le monde, et les bailleurs de fonds pourraient

davantage s'appuyer sur leurs rapports pour renforcer encore l'intégrité des élections.

122. La pression publique sur les gouvernements doit être exercée par d'autres acteurs, avant tout par les citoyens du pays, mais également par les gouvernements donateurs et la société civile démocratique transnationale. Comme on le verra, les bailleurs de fonds, les gouvernements démocratiques et les organisations régionales et internationales ne se mobilisent pas suffisamment sur les questions d'intégrité électorale à l'approche des élections et n'assurent pas un suivi adapté de ces questions après la tenue des scrutins.

123. Une organisation transnationale de la société civile, comme ce que pourrait être Electoral Integrity International, permettrait aux citoyens et à la société civile de s'engager là où les gouvernements

n'osent pas le faire. Cette organisation pourrait compiler les informations fournies par les observateurs internationaux et nationaux et d'autres sources fiables, en particulier pour les élections clés prévues sur une période de deux ans, et attribuer une note à l'environnement électoral des pays concernés. La publication d'un rapport annuel sur les élections dans chacun de ces pays permettrait aux citoyens d'évaluer la situation dans leur pays à l'aune de normes internationales et, au fil du temps, de voir si l'intégrité électorale dans leur pays s'améliore ou se dégrade. Ce type d'informations pourrait servir à faire pression en interne sur les gouvernements des pays concernés pour qu'ils améliorent l'intégrité des élections et inciter les gouvernements démocratiques à se mobiliser plus activement en faveur de la promotion et de la défense de l'intégrité électorale partout dans le monde.

“ Nous vivons aujourd’hui encore dans un monde où les États agissent en fonction de leurs intérêts stratégiques. C’est pourquoi il est essentiel de rappeler aux gouvernements démocratiques que leurs intérêts stratégiques sont encore mieux servis s’ils soutiennent l’organisation d’élections menées avec intégrité. ”

Chapitre 4 :
Actions
internationales
en faveur
d'élections
menées avec
intégrité

124. La démocratie est une aspiration universelle et une norme transnationale. L'appui international à l'organisation d'élections menées avec intégrité, de la part des citoyens, des organisations de la société civile, des gouvernements démocratiques et des organisations régionales et internationales, doit être encouragé et accueilli favorablement. Il implique parallèlement certaines responsabilités : respect du principe d'appropriation locale, engagement à renforcer les capacités et institutions locales nécessaires à la pérennisation de la démocratie, et obligation de transparence et de responsabilité. À l'instar des démarches internationales en faveur du développement et de l'action humanitaire, les militants pro-démocratie doivent s'efforcer de « ne pas nuire ». Pour que leur action en faveur de l'intégrité des élections dans d'autres pays soit efficace, les gouvernements démocratiques doivent d'abord veiller à ce que leurs propres élections soient menées avec intégrité.

125. Différentes catégories d'acteurs internationaux défendent et protègent l'intégrité électorale à l'échelle mondiale. On trouve dans cette liste non exhaustive : les organisations transnationales de la société civile, qui aident les citoyens à se mobiliser en faveur d'élections menées avec intégrité, les partis politiques à devenir des adversaires politiques efficaces et constructifs, les parlements à représenter plus efficacement leurs électeurs et les femmes à être mieux entendues et à participer davantage à la vie électorale ; les organisations internationales, qui contribuent à l'organisation et à la gestion des élections et s'efforcent de renforcer les capacités locales permettant de mener des élections avec intégrité ; les organisations de la société civile et les organisations intergouvernementales qui observent les élections ; les organisations internationales et régionales, qui interviennent comme médiateurs des conflits électoraux ; et les

gouvernements démocratiques, qui financent les gouvernements et les organisations de la société civile pour soutenir la démocratie et qui interviennent parfois sur le plan diplomatique pour promouvoir et défendre l'intégrité des élections.

126. Parmi tous ces acteurs internationaux, les gouvernements démocratiques sont les plus controversés. En effet, leur soutien à l'organisation d'élections véritables dépend trop souvent des circonstances et peut être remis en cause par des intérêts nationaux divergents. Même si, dans le discours, leur soutien à l'organisation d'élections menées avec intégrité est constant, ils ne réagissent pas toujours de la même manière aux élections entachées d'irrégularités. Dans certains cas, ils ont plutôt intérêt à soutenir leur candidat préféré qu'à défendre réellement l'organisation d'une élection menée avec intégrité. Trop souvent, les gouvernements démocratiques ont fermé les yeux devant les malversations électorales de régimes et de dirigeants en exercice avec lesquels ils entretenaient des relations amicales. Si l'on remonte à l'époque de la Guerre froide, on note que ces gouvernements ont parfois soutenu des coups d'État ou des interventions qui ont chassé des gouvernements élus par le peuple.

127. Nous vivons aujourd'hui encore dans un monde où les États agissent en fonction de leurs intérêts stratégiques. C'est pourquoi il est essentiel de rappeler aux gouvernements démocratiques que leurs intérêts stratégiques sont encore mieux servis s'ils soutiennent l'organisation d'élections menées avec intégrité. Il faut leur faire comprendre que leur intérêt est double : le fait que la démocratie progresse sert de rempart pour la paix internationale, et leurs relations bilatérales sont renforcées lorsque leurs partenaires jouissent d'une légitimité démocratique acquise grâce à des élections véritables.

Appui international à la démocratie : les bonnes pratiques commencent chez soi

128. Le rôle le plus important que peuvent jouer les démocraties dans la lutte pour l'organisation d'élections menées avec intégrité dans les autres pays est de s'ériger en modèles de bonnes pratiques grâce à leur propre pratique électorale. Les démocraties qui respectent l'intégrité des élections offrent un exemple à suivre pour les autres pays. Dans le cas des démocraties anciennes, qui sont souvent bailleurs de fonds de l'aide internationale, cette attitude prouve leur sincérité et leur engagement : elles ne se contentent pas de beaux discours sur la tenue d'élections avec intégrité, elles mènent leurs propres élections avec intégrité. Les démocraties jeunes et pauvres brisent quant à elles le mythe selon lequel les élections sont un luxe que les pauvres ne peuvent pas se permettre.

129. Lorsque des démocraties anciennes adressent au reste du monde des signaux négatifs en matière d'intégrité des élections, il est légitime de s'inquiéter. Aux États-Unis, par exemple, le fait que des centaines de millions de dollars soient dépensés pour financer des spots de dénigrement permanent, sans que l'on sache qui les a financés, nuit gravement à la réputation démocratique du pays. Ce type de pratique sous-entend que tout est permis en matière de financement des groupes politiques et que les intérêts économiques sont plus importants que l'organisation d'élections menées avec intégrité.

130. En Europe, la récession économique et la pression de la dette publique menacent sérieusement la démocratie. Malgré leurs mérites, les politiques de restriction des dépenses et d'austérité budgétaire sont difficiles à accepter, quel que soit le mode de gouvernance, démocratie comprise. On est cependant frappé par la vitesse

à laquelle les dirigeants européens sont tombés dans le piège technocratique, en croyant que la légitimité publique n'était pas nécessaire pour prendre et mettre en œuvre des décisions économiques difficiles. Lorsque l'Union européenne (UE) indique aux responsables politiques élus qu'ils n'ont pas d'autre choix que d'appliquer des mesures d'austérité radicales, cela indique aux populations des pays concernés qu'elles peuvent « choisir leurs gouvernements, mais pas leurs politiques »⁶⁴. Le fait que les dirigeants des démocraties anciennes semblent avoir peur de leurs propres électeurs envoie un signal très négatif au reste du monde en ce qui concerne la confiance de base nécessaire à la pratique démocratique.

Mobilisation internationale en cas d'élections entachées d'irrégularités

131. Les élections entachées d'irrégularités flagrantes ébranlent tous les objectifs auxquels les démocraties et les organisations internationales aspirent. La violence électorale affaiblit les droits humains et le droit à la sécurité, essentiels à tous. L'instabilité politique sape la confiance économique et contribue à la fuite des capitaux. Lorsque les élections n'ont pas de légitimité nationale, le risque de violence politique augmente. La violence politique est souvent le fait de ceux qui souhaitent se maintenir au pouvoir en éliminant tout soutien à leurs opposants à l'approche du scrutin. Elle peut aussi éclater et se généraliser lorsque les résultats de l'élection ne sont pas considérés comme crédibles et que les parties lésées veulent faire annuler le résultat officiel.

132. Trop souvent, lorsque des élections entachées d'irrégularités flagrantes ont lieu, les gouvernements et les organisations internationales n'ont pas la possibilité ou la volonté de réagir.

Les acteurs internationaux interviennent très rarement dans ce genre de cas, que ce soit pour inciter les responsables à corriger les irrégularités ou pour menacer de sanctionner les malversations électorales. Les raisons sont simples : prise en compte des intérêts vitaux de l'État, crainte d'entretenir l'instabilité, manque de confiance dans une possible victoire de l'opposition et, dans certains cas, incertitude sur le fait que les irrégularités soient le résultat de malversations ou d'une mauvaise gestion des élections, bien que dans ces deux cas il y ait atteinte à la volonté de l'électorat.

133. Dans certains cas, notamment en cas de violence généralisée, les gouvernements ou les organisations internationales réagissent en proposant une médiation. Les résultats de cette approche sont mitigés. Si l'objectif est uniquement de mettre fin aux violences postélectorales, cette médiation risque d'inciter les adversaires politiques à déclencher des violences. Si les responsables politiques ont le choix entre perdre l'élection et le pouvoir ou utiliser la violence pour confisquer le pouvoir et mettre en place un gouvernement d'unité nationale, la médiation postélectorale risque d'accroître la violence et non de la limiter.

Le Kenya et la RDC, deux exemples contrastés de mobilisation internationale

Les violences postélectorales de 2008 au Kenya ont pris fin grâce à la médiation internationale menée par Kofi Annan, Benjamin Mkapa et Graça Machel, sous l'égide de l'Union africaine et avec le soutien large mais coordonné de la communauté internationale. Après 41 jours de négociations, les candidats à l'élection présidentielle, Mwai Kibaki et Raila Odinga, ont signé un Accord de dialogue national et de réconciliation. Cet accord prévoyait la mise en place d'un gouvernement de coalition paritaire, avec Kibaki comme président et Odinga comme Premier ministre, ainsi qu'une feuille de route encadrant le processus de révision constitutionnelle, lequel a abouti à l'adoption d'une nouvelle Constitution pour le Kenya en 2010.

Les pressions internationales, bien synchronisées, ont joué un rôle stratégique pour amener les responsables autour de la table des

négociations en temps voulu. Le Groupe d'éminentes personnalités de l'Union africaine, composé de Kofi Annan, de Graça Machel et de Benjamin Mkapa, a été chargé de faciliter les négociations. Il a également été chargé de soutenir le gouvernement de coalition dans la mise en œuvre des accords conclus.

Le Groupe a insisté sur la nécessité, pour mettre fin aux violences électorales, d'intégrer à tout accord de cessez-le-feu un programme de réformes à long terme, ce qui a été le cas dans l'Accord national signé au Kenya. En intégrant un programme de réformes détaillé, cet accord a laissé la possibilité à tous les groupes intéressés de renégocier les institutions de gouvernance du Kenya.

L'Accord national a été appliqué sous la responsabilité du gouvernement de coalition, avec l'appui de diverses parties prenantes, parmi lesquelles les responsables religieux, les entreprises,

les organisations de la société civile, les médias et les partenaires du développement du Kenya. Tous les secteurs de la société kenyane participent désormais au processus de mise en œuvre et représentent un contre-pouvoir de poids face au parlement et au gouvernement de coalition. Les acteurs internationaux travaillent encore aujourd'hui avec le gouvernement et ces parties prenantes. Le Groupe d'éminentes personnalités est toujours mobilisé, en prévision des élections qui se dérouleront l'année prochaine au Kenya.

Le modèle kenyan, associant une mobilisation internationale durable à une appropriation et une responsabilisation au niveau local, offre un contraste saisissant par rapport à la façon dont ont été gérées les irrégularités électorales en République démocratique du Congo (RDC) à peu près à la même période.

En République démocratique du Congo, les élections présidentielles de 2006 ont également fait l'objet de controverses. Malgré un large soutien international, ces élections ont été émaillées de scènes de violence, moins importantes toutefois qu'au Kenya en 2008. L'organisation des élections a fait basculer le pays dans une longue crise qui a duré près de six mois.

Malgré une importante mobilisation internationale pour assister la RDC à l'approche de l'élection de 2006, les conséquences du scrutin ont fait l'objet d'un suivi très limité. Les

acteurs internationaux et nationaux ont rapidement repris le cours de leurs activités, sans chercher à savoir si la RDC pouvait garantir que les élections suivantes, prévues en 2011, se dérouleraient dans le calme et gagneraient la confiance et la légitimité publiques.

Plus d'un an avant l'élection de novembre 2011, les organisations démocratiques nationales et internationales et les groupes de défense des droits humains ont prévenu que le président Joseph Kabila était en train de manipuler les règles et les institutions électorales, mais ils n'ont pas été entendus.

L'élection de 2011 a été gérée de façon catastrophique, ce qui a poussé les groupes locaux à crier à la fraude et les responsables politiques d'opposition à soutenir que l'élection avait de nouveau été confisquée par Kabila. D'après les observateurs internationaux, il était impossible d'établir avec certitude le nom du vainqueur. Des violences ont éclaté dans l'ensemble du pays, poussant des milliers de personnes à fuir leur domicile.

Bien que l'élection ait été entachée d'irrégularités flagrantes, la situation n'a suscité que peu de réactions et d'actions diplomatiques pour tenter de résoudre le conflit. À ce jour, il n'existe aucune démarche concertée visant à garantir que les prochaines élections en RDC ne seront pas une simple répétition des scrutins de 2006 et de 2011.

134. D'après des travaux de recherche menés pour la Commission, si les acteurs internationaux n'interviennent pas auprès d'un pays dans la période qui précède les élections, il y a très peu de chances qu'ils le fassent après le scrutin⁶⁵. S'ils attendent que des élections entachées d'irrégularités flagrantes aient lieu, les outils à leur disposition sont beaucoup moins nombreux : ils peuvent avoir recours à des mesures de rétorsion ou à des sanctions, qui risquent d'avoir un effet à court terme limité sur les résultats de l'élection, ou proposer une médiation qui risque de porter atteinte à la légitimité du scrutin en aboutissant à un résultat qui ne correspond pas à la volonté du peuple.

135. Toujours d'après ces recherches, lorsque les acteurs internationaux interviennent avant la tenue d'élections qui risquent de se dérouler de façon irrégulière, en appliquant une combinaison de stratégies incitatives et répressives, la qualité des élections est souvent bien meilleure le jour du scrutin. Une mobilisation internationale précoce ne transforme cependant pas une élection entachée d'irrégularités flagrantes en un modèle d'intégrité électorale. On observe néanmoins une évolution positive de la qualité de l'élection, sur laquelle il est possible de s'appuyer. Cela laisse supposer que si le pays fait l'objet d'un suivi et d'une attention sur le long terme et si les rapports des observateurs électoraux font partie d'un processus spécifique d'amélioration de l'intégrité électorale, on constatera une évolution encore plus positive à l'avenir.

La communauté internationale doit fixer des « lignes jaunes »

136. Tout programme international de promotion et de défense de l'intégrité des élections doit inclure des « lignes jaunes » à ne pas franchir, afin d'imposer une réponse internationale et régionale unifiée

aux cas les plus flagrants de malversation électorale. L'une de ces « lignes jaunes » pourrait être, par exemple, le cas de malversations électorales qui vont jusqu'à une prise du pouvoir anticonstitutionnelle. Plusieurs organisations régionales, telles que l'UA, l'OEA ou le Commonwealth, s'engagent à répondre par la force aux coups d'État militaires. Elles devraient étendre cet engagement aux situations dans lesquelles les dirigeants vaincus refusent de reconnaître leur défaite et de quitter le pouvoir, conformément à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (art. 24.4), et mettre en place des dispositifs permettant de demander des comptes aux personnes responsables du recours intentionnel à la violence politique pour priver les électeurs de leur droit de vote, réprimer l'opposition ou empêcher de quelque autre manière la tenue d'élections menées avec intégrité.

137. Là encore, la préparation est indispensable. Les acteurs internationaux doivent se pencher sur ces problèmes avant le jour du scrutin, et leurs attentes doivent être claires tout au long du cycle électoral. Tout signe avant-coureur de malversation électorale doit déclencher une mobilisation politique au plus haut niveau. Si les lignes jaunes sont tout de même franchies, les acteurs internationaux doivent réagir avec rapidité et fermeté pour condamner de tels agissements.

Observation électorale internationale

138. L'observation électorale est un instrument stratégique de promotion et de défense de l'intégrité des élections. Elle n'est cependant pas utilisée de façon optimale par les bailleurs de fonds internationaux et les gouvernements démocratiques. En effet, ils n'exploitent pas suffisamment les rapports d'observation préélectorale pour empêcher

activement le déroulement élections entachées d'irrégularités flagrantes et le recours à la violence à des fins politiques pendant les élections. Par ailleurs, ils ne s'appuient pas suffisamment sur les rapports des observateurs après les élections pour renforcer les processus politiques d'intégrité électorale et de changement démocratique tout au long du cycle électoral, en amont de l'élection suivante. Enfin, ils ne se sont pas suffisamment mobilisés pour mettre en place de véritables capacités d'observation électorale à l'échelle nationale.

139. L'observation électorale participe au changement démocratique de trois façons : premièrement, elle contribue à la transition démocratique de pays dirigés par des régimes autoritaires ; deuxièmement, elle permet d'améliorer la qualité des élections au fil du temps ; et troisièmement, elle contribue à une action diplomatique visant à éviter le trucage des élections, soit de façon préventive avant l'élection, soit pendant le scrutin et lors du dépouillement⁶⁶.

140. Entre 1990 et 2005, l'observation électorale internationale s'est imposée à travers le monde et le nombre de missions d'observation a explosé. Au regard de cette expansion, si l'observation est un outil utile au développement de la démocratie, on s'attendrait donc, toutes choses égales par ailleurs, à ce qu'elle complique la réélection des dirigeants autoritaires en exercice. En effet, les données confirment cette hypothèse. Pendant cette période d'observation électorale, le pourcentage de dirigeants autoritaires réélus a diminué de près de 40 %⁶⁷. Dans certaines régions du monde, notamment en Afrique, ce recul a été encore plus marqué. S'il est évident que l'observation électorale n'est qu'un des nombreux facteurs contribuant à l'organisation d'élections de transition, les résultats sur la durée et dans différentes régions concordent de manière frappante avec l'hypothèse selon laquelle l'observation électorale favorise le changement

démocratique. Le fait que les élections faisant l'objet d'une observation aboutissent plus souvent à un changement de dirigeant que les autres élections confirme de nouveau l'idée selon laquelle l'observation électorale contribue au changement démocratique.

141. De nombreux groupes d'observateurs souhaitent contribuer à l'amélioration des élections à long terme dans les pays qui revendiquent une volonté de changement démocratique. Sur ce point, les résultats sont partagés : un chercheur indique que lorsque plusieurs missions d'observation sont déployées dans un pays au fil des années, la qualité des élections a tendance à s'améliorer, alors que pour un autre chercheur, cela ne se vérifie qu'en Europe centrale et orientale⁶⁸.

142. Pour les groupes d'observateurs les plus professionnels et les plus expérimentés, l'image stéréotypée des observateurs parachutés dans un pays une semaine avant les élections et qui s'intéressent uniquement aux fraudes qui ont lieu le jour du scrutin est totalement fautive. Les meilleurs observateurs sont conscients que les fraudes électorales et autres malversations se déroulent souvent des mois, voire des années, avant l'élection et que l'observation électorale doit débiter bien plus en amont du cycle électoral. Les données empiriques montrent que dès 2005, les missions d'observation les plus chevronnées étaient bien plus longues qu'au début des années 1990. Les grandes organisations d'observateurs ont adhéré à la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections de 2005 et à son code de conduite, qui visaient à harmoniser les normes en matière d'observation. Par conséquent, les observateurs produisent désormais régulièrement des informations qui permettraient aux gouvernements démocratiques, aux organisations internationales et aux organisations régionales de se mobiliser en étant mieux informés (et plus en amont) sur des processus plus importants de l'intégrité électorale.

143. Comme nous l'avons déjà souligné, une prise en compte et une action précoces, associées à des mesures incitatives, permettent souvent d'améliorer la qualité des élections. Cette approche devrait donc être la règle, et non l'exception. Au-delà de l'utilisation des rapports préélectorales, l'aide sur le long terme des bailleurs de fonds devrait s'appuyer explicitement sur les recommandations formulées dans les rapports des observateurs électoraux, afin de faire jouer davantage la synergie entre les différentes démarches de mise en place d'une gouvernance démocratique locale et autonome. La tenue d'un dialogue national après les élections, entre les groupes d'observateurs internationaux et nationaux, les autorités électorales et les acteurs politiques dans les pays où les élections ont été observées, doit se généraliser afin d'identifier les secteurs sur lesquels les efforts de réforme doivent porter, de réfléchir à une éventuelle aide internationale à la mise en place de ces réformes et d'améliorer la préparation des élections suivantes.

144. Ces évolutions devraient aller de pair avec des investissements conséquents en faveur du renforcement des capacités et de la crédibilité de l'observation électorale nationale. Sur le long terme, les acteurs nationaux sont la pierre angulaire de la tenue d'élections menées avec intégrité. Comme indiqué au Chapitre 3, dans plus de 90 pays, des organisations citoyennes impartiales ont assuré avec succès la surveillance des élections et ont souvent joué un rôle stratégique dans l'organisation d'élections menées avec intégrité. Ces organisations forment désormais à leur tour un réseau mondial très prometteur d'observateurs nationaux qui partagent régulièrement leurs bonnes pratiques et débattent des meilleures stratégies pour atteindre leurs objectifs.

Renforcement des capacités de gouvernance démocratique

145. La démocratie doit faire l'objet d'une appropriation locale, et le changement démocratique doit bénéficier de soutiens dynamiques et mobilisés. En outre, les institutions nationales doivent respecter les normes démocratiques et avoir la capacité de remplir leurs missions.

146. Les bailleurs de fonds internationaux investissent plusieurs milliards de dollars par an pour renforcer les capacités locales en matière de gouvernance démocratique. Malgré ces sommes considérables, il est difficile d'évaluer l'efficacité de cette aide en termes de renforcement des capacités nationales. Certaines difficultés sont liées à la nature même de la mission, mais les bailleurs de fonds, organismes d'aide, concepteurs et gestionnaires de projets sont également responsables, dans la mesure où ils ne mettent pas l'accent sur l'évaluation et n'intègrent pas les bonnes pratiques d'évaluation dès le début du projet. Trop souvent, les projets font l'objet d'une évaluation reposant sur les produits et non sur les résultats. Leur objectif est généralement de renforcer l'administration publique, sans lien (ou si peu) avec la gouvernance démocratique et le processus politique nécessaire pour la faire fonctionner.

147. Les capacités de gouvernance démocratique reposent à la fois sur des conseils techniques et sur des incitations politiques. L'aide internationale est souvent décriée comme offrant des correctifs techniques à des problèmes politiques. Or, les conseils, ressources et innovations techniques peuvent être des éléments clés de l'amélioration de l'intégrité électorale. Citons deux exemples. Tout d'abord, la compilation parallèle des votes réalisée par des organisations de la société civile indépendantes et par les partis politiques permet d'améliorer la confiance de l'opinion

Dialogue entre l'Égypte et l'Indonésie sur la transition démocratique

En 2008, l'Indonésie a organisé le premier Forum de Bali pour la démocratie (BDF), rassemblant des représentants de la région et d'ailleurs, afin d'encourager le dialogue et de susciter un débat d'idées sur la démocratie en Asie. Le BDF est un forum intergouvernemental qui est passé de 42 pays participants la première année à plus de 80 pays en 2011, sans compter les organisations telles que l'ASEAN, l'UE ou l'ONU. Le BDF témoigne désormais d'un véritable engagement de l'Indonésie en faveur de la défense des valeurs démocratiques en Asie.

L'un des exemples concrets de cet engagement est le dialogue entre l'Égypte et l'Indonésie sur la transition démocratique, qui s'appuie sur une série d'ateliers organisée par l'Institut

pour la paix et la démocratie, implanté à Bali, pour permettre à l'Indonésie de partager son expérience de la transition démocratique avec des militants et des dirigeants égyptiens. Ces ateliers ont été l'occasion d'échanger sur des problématiques telles que la liberté des médias, la gestion électorale, la justice de transition, le rôle de l'armée dans la vie politique démocratique ou le rôle de l'islam dans la démocratie⁶⁹.

Le BDF n'est qu'un exemple des nouvelles possibilités de mobilisation internationale en faveur de la défense de l'intégrité électorale et de la démocratie. Des démocraties émergentes et en cours de consolidation, comme l'Indonésie, peuvent jouer un rôle plus important dans ce domaine, et le font d'ailleurs de plus en plus.

dans les résultats et de diminuer le risque d'instabilité postélectorale. Il est possible de décourager les violences et de limiter leurs conséquences grâce à différentes actions : campagnes antiviolence de proximité, mise en place d'une surveillance systématique des violences et de réseaux d'alerte rapide et utilisation des informations transmises par les citoyens auprès de centres d'appel et de sites Internet et recoupées avec des informations vérifiées communiquées par des observateurs qualifiés.

148. En revanche, l'aide internationale ne joue pas son rôle sur les aspects politiques du renforcement des capacités démocratiques. Lorsque les performances des projets sont médiocres, la faute ne

revient pas aux concepteurs de projets, mais plutôt aux gouvernements nationaux et aux responsables locaux, qui ne voient pas l'intérêt d'aller plus loin qu'un simple ravalement de façade et de s'engager totalement dans la logique démocratique qui sous-tend ces projets. Très souvent également, les gouvernements donateurs n'apportent pas le soutien politique, les encouragements et les mesures pouvant inciter les gouvernements nationaux à mettre en œuvre ces projets. En d'autres termes, les bailleurs de fonds proposent rarement l'encadrement politique qui favoriserait la réussite des projets. L'aide internationale doit aller au-delà des conseils techniques et mettre en place des mesures politiques incitatives.

149. L'aide internationale doit également s'adapter aux nouveaux enjeux de la gouvernance démocratique. Par exemple, les bailleurs de fonds internationaux doivent tenir compte des besoins des OGE pour répondre aux nouveaux enjeux qui se présentent : supervision du financement public et privé des partis et des campagnes, réglementation des médias et des spots publicitaires politiques, et garantie de transparence et de responsabilité des innovations technologiques.

150. On observe également une tendance assez préoccupante en matière de renforcement des capacités par le biais de l'aide internationale, qui consiste à encourager l'adoption de technologies électorales plus coûteuses que ce que le pays peut se permettre à long terme, créant ainsi une dépendance vis-à-vis des prestataires internationaux pour le fonctionnement et le contrôle de ces technologies et processus stratégiques. De nombreux projets de renforcement des capacités passent à côté d'un élément essentiel : le renforcement des capacités locales fait diminuer la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Toute démarche d'aide doit avoir pour objectifs l'appropriation nationale et la pérennisation. Même s'il s'agit d'une démarche à long terme, l'aide à la démocratie ne doit pas provoquer de dépendance vis-à-vis de l'intervention et de la supervision internationales. L'aide doit être rentable, durable, adaptée sur le plan technologique et prévoir des critères de cessation.

Surmonter les incohérences stratégiques de l'aide à la démocratie

151. L'aide à la démocratie, telle qu'elle est conçue et mise en œuvre aujourd'hui, souffre de deux types d'incohérences. Premièrement, les partisans internationaux de la démocratie ne sont pas d'accord

entre eux quant aux priorités et aux stratégies d'aide à la démocratie et de promotion de la tenue d'élections menées avec intégrité. Deuxièmement, l'aide à la démocratie est généralement un élément ajouté après coup dans le cadre de l'aide au développement et à la sécurité. La première incohérence empêche une utilisation optimale de ressources limitées, et la seconde signifie que, pour les bailleurs de fonds, d'autres priorités ou intérêts passent avant l'aide à la démocratie.

152. Il est possible de surmonter ces deux problèmes grâce à une stratégie de promotion et de défense de l'intégrité des élections comportant plusieurs dimensions :

153. *Premièrement*, la priorité des bailleurs de fonds doit être d'aider les gouvernements et les citoyens à relever les cinq grands défis de l'intégrité électorale présentés dans ce rapport : construire l'état de droit ; mettre en place des OGE professionnels et indépendants capables d'organiser des élections transparentes, dignes de la confiance de l'opinion publique ; construire la démocratie comme système de sécurité réciproque en limitant la possibilité pour le vainqueur de « rafler la mise » et en soutenant l'existence d'une opposition et de partis politiques ; éliminer les obstacles à l'égalité de participation ; et contrôler le financement des groupes politiques.

154. *Deuxièmement*, les bailleurs de fonds doivent contribuer au renforcement des capacités des citoyens à surveiller, décrire et évaluer leurs propres élections. Pour que la démocratie fonctionne de façon autonome, l'observation électorale nationale doit compléter et, à terme, remplacer l'observation électorale internationale.

155. *Troisièmement*, les rapports des observateurs électoraux internationaux et nationaux doivent être utilisés de façon plus stratégique, afin d'améliorer

l'intégrité des élections à long terme. Les gouvernements donateurs doivent s'appuyer sur les rapports préélectorales rédigés par les observateurs pour intervenir auprès des gouvernements et de la société civile avant la tenue d'élections problématiques. Après les élections, il doit exister une procédure systématique permettant aux observateurs internationaux et nationaux, à la société civile, aux bailleurs de fonds et aux gouvernements d'évaluer le résultat de leurs actions et de fixer des objectifs et des priorités pour améliorer l'intégrité électorale en vue des prochains scrutins.

156. *Quatrièmement*, pour que cette approche fonctionne, les bailleurs de fonds vont devoir modifier leur méthode de financement des activités électorales, en dents de scie, qui consiste à dépenser des sommes importantes à l'approche du jour du scrutin, mais très peu avant ou après l'élection. L'approche proposée dans ce rapport suppose que les bailleurs de fonds dépensent davantage en dehors des années électorales en faveur du renforcement des OGE, de l'éducation des électeurs, des réformes électorales et d'autres actions à long terme permettant d'uniformiser les règles du jeu électoral, que pour les élections à proprement parler.

157. *Cinquièmement*, les bailleurs de fonds doivent assimiler une réalité stratégique : les élections font partie du processus et du tissu politique plus large d'une société qui doit faire l'objet d'un examen et rendre des comptes. En l'absence de processus politique constituant à la fois la raison d'être et l'objectif des élections, il sera impossible de mener des élections avec intégrité ou d'établir une relation démocratique entre les citoyens et leur gouvernement. L'assistance technique a un rôle à jouer dans la promotion et la défense de l'intégrité des élections, mais ne peut se substituer à l'attention et à la mobilisation politiques. Les technologies

au service de la démocratie doivent être accompagnées d'une action diplomatique en faveur de la démocratie. Nul besoin d'être autoritaire : dans ce domaine, la délicatesse est plus efficace. Le dialogue et le partage d'expériences sont parmi les éléments les plus importants du renforcement des capacités de gouvernance démocratique. L'une des évolutions les plus significatives en la matière est la volonté des démocraties récentes, qui doivent pour la plupart relever des défis inconnus des anciennes démocraties (pauvreté, divisions sociétales, polarisation ethnique et religieuse ainsi qu'intervention de l'armée dans la vie politique), d'échanger entre elles les enseignements tirés de leur expérience, tout en affirmant l'intégrité des élections comme une nécessité de la légitimité démocratique.

158. *Sixièmement*, les bailleurs de fonds doivent s'efforcer de surmonter les incohérences de leur propre démarche, qui consiste à considérer l'aide à la démocratie, l'aide au développement et la coopération en matière de sécurité comme des activités distinctes. En réalité, la démocratie, la sécurité et le développement sont étroitement liés. Les politiques internationales de sécurité et de développement ont des conséquences importantes sur les possibilités de renforcement de l'intégrité électorale et d'autres aspects de la démocratie. Trop souvent, l'aide au développement et à la sécurité est délivrée de telle manière qu'elle sape les processus démocratiques.

159. *Septièmement*, l'aide au développement et la coopération en matière de sécurité doivent évoluer. En particulier, l'appui à la tenue d'élections menées avec intégrité et la mise en place de capacités et d'institutions permettant de les organiser doivent être considérés comme faisant partie intégrante de l'aide au développement et à la sécurité. Pour cela, l'action doit s'inscrire dans un cadre dans lequel le développement tient

compte des libertés fondamentales, des droits politiques et de l'autonomisation des citoyens et où la gouvernance démocratique est le meilleur moyen de garantir la sécurité.

160. *Huitièmement*, dans un cadre tel que celui-là, le développement doit contribuer à la mise en place d'un pluralisme politique, ainsi que de modalités de gouvernance démocratique et de culture politique qui permettent de diminuer les enjeux des élections. Actuellement, l'aide internationale au développement favorise en grande partie la branche exécutive du pouvoir. En outre, le soutien de la société civile, s'il ne tient pas compte des inégalités politiques et économiques, risque d'exacerber les déséquilibres politiques qui affectent le processus démocratique. Les bailleurs de fonds et les pays partenaires doivent donner la priorité au renforcement de l'ensemble des acteurs politiques qui prennent part au processus démocratique d'un pays : parlement, partis politiques d'opposition et de gouvernement, médias et OGE indépendants.

161. *Neuvièmement*, la coopération internationale en matière de sécurité doit accorder une plus grande importance aux politiques et programmes qui favorisent l'intégrité des élections. L'aide et les partenariats en matière de sécurité doivent

reconnaître et encourager le pluralisme politique et l'état de droit pour préserver la stabilité et la démocratie à long terme. Des élections frauduleuses risquent de provoquer des violences et une instabilité civile et mettent en péril la sécurité des personnes. L'enseignement principal des événements de 2011-2012 est que les partenariats en matière de sécurité, conclus avec des responsables qui se maintiennent au pouvoir grâce à des simulacres d'élections, sont bien fragiles. La légitimité démocratique est le meilleur moyen de mettre en place une véritable sécurité.

162. À cet égard, les pays en situation de post-conflit méritent une attention particulière. Les organisations internationales et les gouvernements donateurs doivent considérer la construction de la paix comme un processus à long terme, dans lequel la compétition politique ouverte permet de structurer et de résoudre les conflits de société. La compétition démocratique ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de la stabilité à court terme. Les organisations internationales garantes des accords de paix doivent donc s'attacher à construire la démocratie comme système de sécurité réciproque et à établir des accords entre les anciens belligérants pour éviter la politique du « gagnant qui raffe la mise ».

Démocratie, élections menées avec intégrité et programme d'action en faveur du développement au-delà de 2015

163. Alors que nos travaux s'achèvent, les gouvernements et la société civile ont commencé à réfléchir au programme d'action en faveur du développement au-delà de 2015, date fixée pour la réalisation des OMD. Nous souhaitons vivement que ce nouveau programme reconnaisse l'importance de la liberté et de l'égalité politique dans le développement et qu'il souligne la nécessité pour tous les individus, partout dans le monde, de prendre part aux décisions qui les concernent. D'importants travaux ont déjà été menés à ce sujet par des démocraties récentes, à commencer par la Mongolie, qui estimaient que les huit OMD définis au départ ne tenaient pas compte du rôle central de la démocratie dans le développement et qui ont décidé de créer un neuvième OMD sur les droits humains, la gouvernance démocratique et la lutte contre la corruption.

164. Dans ce nouveau programme, les élections menées avec intégrité sont à la fois un critère de référence et un outil. Elles sont le meilleur moyen de garantir la liberté, l'égalité politique et la responsabilité démocratique. La mise en œuvre d'un programme (centré sur l'inclusion, la transparence et la responsabilité) visant à organiser des élections menées avec intégrité peut servir de catalyseur pour améliorer la gouvernance, le respect des droits, la sécurité et le développement humain.

Chapitre 5 :

Recommandations

Recommandations à l'échelon national

1. Afin de promouvoir et de défendre l'intégrité des élections, les gouvernements doivent :
 - construire l'état de droit pour garantir aux citoyens, y compris aux adversaires et opposants politiques, des recours juridiques leur permettant d'exercer leurs droits électoraux ;
 - mettre en place des OGE indépendants, professionnels et compétents pouvant agir en toute indépendance et qui disposent notamment d'un accès garanti et rapide aux ressources financières nécessaires à l'organisation des élections, et de mandats leur permettant d'organiser des élections transparentes, dignes de la confiance de l'opinion publique ;
 - mettre en place des institutions, processus et réseaux qui découragent les violences électorales et, si la dissuasion ne suffit pas, qui permettent de poursuivre les auteurs devant la justice ;
 - réformer ou concevoir les systèmes électoraux et mettre en œuvre des politiques visant à éviter les situations où « le gagnant raffle la mise » ;
 - éliminer les obstacles à la participation des femmes, des jeunes, des minorités, des personnes handicapées et d'autres groupes traditionnellement marginalisés, et prendre des mesures fortes en faveur du leadership et de la participation massive des femmes, y compris par un usage judicieux des quotas ; et
 - contrôler le financement des groupes politiques en réglementant les dons et les dépenses, le financement public des campagnes électorales, la publication et la transparence des dons et des dépenses et en mettant en place des sanctions et pénalités en cas de non-respect.
2. Les organisations citoyennes doivent veiller à ce que le gouvernement relève effectivement le défi de l'intégrité électorale grâce à un dispositif de surveillance impartiale et systématique des élections conforme aux principes internationaux ainsi qu'à des actions civiques de prévention de la violence électorale, à une surveillance de la responsabilité, de la diversité et de l'indépendance des médias et en exigeant des partis politiques une grande réactivité vis-à-vis des besoins des citoyens.

Recommandations visant à renforcer l'action nationale par l'autonomisation des citoyens et les partenariats transnationaux

3. Les citoyens observateurs des élections doivent s'engager à respecter les normes mondiales en matière d'observation électorale nationale établies par le Réseau mondial d'observateurs nationaux des élections et à adhérer à sa Déclaration des principes internationaux et à son code de conduite. Les bailleurs de fonds doivent investir dans le renforcement des capacités et de la crédibilité de l'observation électorale nationale et soutenir le Réseau mondial et ses membres.
4. Les gouvernements doivent s'associer aux États partageant la même vision et aux organisations de la société civile de leur propre pays afin de respecter des engagements spécifiques en matière d'intégrité électorale, de financement des élections et de protection de la liberté des médias grâce

à l'OGP, une initiative internationale qui incite les gouvernements à faire des progrès en matière de transparence, de responsabilité et d'inclusion.

5. Les OGE nationaux doivent organiser et mettre au point un processus international de certification permettant d'évaluer et de classer les OGE en fonction de leur professionnalisme, de leur indépendance et de leurs compétences, notamment grâce à l'élaboration d'une déclaration volontaire de principes et d'un code de conduite pour l'organisation d'élections menées avec intégrité.
6. Les fondations et les acteurs démocratiques doivent mettre en place et financer une nouvelle organisation transnationale de la société civile, Electoral Integrity International, destinée à attirer l'attention du monde sur les pays qui parviennent ou non à mener des élections avec intégrité. Une telle organisation pourrait être aux irrégularités électorales ce que Transparency International est à la corruption. Cette initiative permettrait d'occuper un créneau essentiel. L'objectif serait de promouvoir la responsabilité quant aux problématiques électorales, en proposant des informations, des analyses et d'autres moyens permettant d'accroître la pression normative sur les gouvernements qui ne parviennent pas à mener des élections avec intégrité.

Recommandations à l'échelon international

7. Les bailleurs de fonds doivent établir des priorités en matière de financement des activités de promotion et de défense des élections menées avec intégrité, telles que nous les avons mises en évidence dans le présent rapport, en aidant en priorité les pays à surmonter les défis liés à l'organisation de telles élections et en réalisant les investissements nécessaires au renforcement des capacités et de l'efficacité de l'observation électorale nationale.
8. Au plus haut niveau international et régional, le financement des campagnes, candidats et partis politiques par le crime organisé transnational, qui représente une menace grandissante à l'égard de la démocratie, doit faire l'objet d'une attention particulière et de mesures adaptées.
9. Les gouvernements démocratiques ainsi que les organisations régionales et internationales doivent défendre l'intégrité des élections avant le déroulement des scrutins. Ces acteurs doivent donc s'engager davantage et être plus proactifs tout au long du cycle électoral des pays dans lesquels les élections sont problématiques. Si une médiation est nécessaire, elle doit avoir lieu avant le scrutin et avoir pour objectif d'éviter que les élections se déroulant dans des sociétés divisées n'aboutissent à ce que le vainqueur des élections « raffe la mise ». Le suivi des engagements ne doit pas porter uniquement sur les améliorations techniques apportées au déroulement des élections, mais doit avoir pour but d'amorcer le dialogue et d'encourager la participation citoyenne, éléments indispensables au processus politique démocratique, qui est à la fois le fondement et l'objectif de la tenue d'élections menées avec intégrité.

10. Les organisations régionales doivent établir et indiquer clairement les « lignes jaunes » à ne pas franchir, c'est-à-dire les irrégularités électorales flagrantes qui, si elles étaient avérées, déclencheraient une condamnation et des sanctions multilatérales. Ces organisations doivent prendre des mesures si ces lignes sont franchies.
11. L'aide des bailleurs de fonds à long terme doit être explicitement liée aux recommandations formulées par les observateurs électoraux, dès le début du cycle électoral et non juste avant la tenue de nouvelles élections. L'organisation d'un dialogue national après les élections doit se généraliser, entre les groupes d'observateurs internationaux et nationaux, les autorités électorales et les acteurs politiques afin d'identifier les secteurs sur lesquels les efforts de réformes doivent porter, de réfléchir à une éventuelle aide internationale à la mise en place de ces réformes et d'améliorer la préparation des prochaines élections. Les missions d'observation électorale ultérieures et la révision des recommandations serviront de base à l'évolution des stratégies d'aide, afin de veiller au respect des principes fondamentaux de l'intégrité électorale.
12. Les bailleurs de fonds doivent mieux intégrer la démocratie et l'intégrité des élections dans leurs programmes d'aide au développement et à la sécurité. Le développement doit contribuer à la mise en place d'un pluralisme politique, ainsi que de modalités de gouvernance démocratique et de culture politique qui diminuent les enjeux des élections dans les environnements peu sécurisés. Les bailleurs de fonds et les pays partenaires doivent donner la priorité au renforcement de l'ensemble des acteurs politiques qui prennent part au processus démocratique d'un pays : parlement, partis politiques d'opposition et de gouvernement, médias et OGE indépendants. La coopération internationale en matière de sécurité doit également accorder une plus grande importance aux politiques et programmes qui favorisent le pluralisme et la compétition politiques, afin de préserver la stabilité et la démocratie sur le long terme.
13. Dans le cadre de la réflexion autour du programme d'action en faveur du développement au-delà de 2015, les gouvernements, les organisations internationales et la société civile doivent concentrer leurs efforts en priorité sur la liberté politique comme pierre angulaire du développement et sur la nécessité d'offrir à tous les individus davantage d'occasions et de possibilités de prendre part aux décisions politiques qui les concernent. Le programme d'action au-delà de 2015 doit intégrer des programmes et des objectifs spécifiques en matière d'organisation d'élections menées avec intégrité, et mettre l'accent sur l'inclusion, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

Notes

- 1 MARSHALL Monty G. et COLE Benjamin R., *Global Report 2011: Conflict, Governance, and State Fragility*, (Vienna, VA, États-Unis : Center for Systemic Peace, 2011). Ce rapport est publié tous les ans par des universitaires proches du projet Polity, qui attribue aux différents régimes une note sur 20, allant de l'autoritarisme à la démocratie.
- 2 HYDE Susan, *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Elections Became an International Norm*, (Ithaca, NY, États-Unis : Cornell University Press, 2011).
- 3 Toutes les définitions de l'intégrité sont tirées du Webster's New World Dictionary.
- 4 VAN HAM Carolien, « Clean elections, good governments? Electoral Fraud and Accountability in Third Wave Regimes », communication présentée lors de l'atelier sur les défis liés à l'intégrité électorale, Congrès mondial de l'International Political Science Association, Madrid, 7 juillet 2012.
- 5 FERRAZ Claudio et FINAN Frederico, « Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments », *American Economic Review*, 101 (juin 2011), p. 1274-1311.
- 6 FUJIWARA Thomas, « Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health », communication non publiée (novembre 2010).
- 7 OLKEN Benjamin A., « Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia », *American Political Science Review*, 104 (2010), p. 243-267.
- 8 MATANOCK Aila M., *International Insurance: Why Militant Groups and Governments Compete with Ballots Instead of Bullets*, thèse de doctorat, université de Stanford (2012).
- 9 DAHL Robert, *Polyarchy*, (New Haven : Yale University Press, 1971).
- 10 KNIGHT Jack et JOHNSON James, *The Priority of Democracy* (Princeton : Princeton University Press, 2011).
- 11 BALAND Jean-Marie, MOENE Karl Ove et ROBINSON James A., « Governance and Development », in RODRIK, Dani et ROSENZWEIG, Mark (dir.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 5, (2010), p. 4597-4656. Voir aussi ACEMOGLU Daron et ROBINSON James A., *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, (New York, NY, États-Unis : Crown Publishers, 2012).
- 12 ALEXANDER Amy, INGLEHART Ronald F. et WELTZEL Christian, « Measuring Effective Democracy: A Defense », *International Political Science Review*, 33/1 (2012), p. 41-62.
- 13 Voir MERLOE Patrick, « Human Rights: the Basis for Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections », in YOUNG John Hardin, (dir.), *International Election Principles: Democracy and the Rule of Law* (Chicago : American Bar Association, 2009), p. 3-39.
- 14 LEVI Margaret et EPPERLY Brad, « Principled Principals in the Founding Moments of the Rule of Law », in HECKMAN JAMES, NELSON Robert L. et CABATINGAN Lee (dir.), *Global Perspectives on the Rule of Law*, (Londres : Routledge, 2010), p. 192-209.
- 15 Commission d'examen indépendante, « Report of the Independent Review Commission on the General Elections held in Kenya on 27 December, 2007 » (Nairobi : Commission d'examen indépendante, 17 septembre 2008).
- 16 Ibid.
- 17 ISSACHAROFF Lucas, « Keeping the Peace in a Tense Election: Ghana, 2008 », *Innovations for Successful Societies*, université de Princeton, (janvier 2010).
- 18 HYDE Susan et MARINOV Nicholay, « Which Elections Can Be Lost? », manuscrit, université de Yale (2011). L'ensemble de données NELDA est disponible sur : <http://hyde.research.yale.edu/nelda/>. Voir aussi ARRIOLA Leonardo et JOHNSON Chelsea, « Election Violence in Democratizing States », communication présentée à la conférence annuelle de l'American Political Science Association. Seattle, WA, septembre 2011. L'ensemble de données NELDA et la communication d'Arriola et Johnson utilisent des mesures différentes de la violence sur des périodes différentes (respectivement 1960-2006 et 1985-2005), mais constatent tous deux la présence de violences dans environ 20 % des élections à l'échelle mondiale. En outre, une étude menée en 2010 par les Nations unies indique que 20 % des élections qui ont eu lieu dans le monde en 2008 ont été entachées de violences électorales ayant entraîné des décès. Voir ALSTON, Philip *Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions: Addendum on Election-Related Violence and Killings*, présenté au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, quatorzième session, point 3 de l'ordre du jour (21 mai 2010).
- 19 Voir OMOTOLA Shola, « Explaining Electoral Violence in Africa's "New" Democracies », *African Journal of Conflict Resolution*, 10/3 (2008), p. 51-73 ; nombre de décès estimé par Human Rights Watch, « Les violences post-électorales ont fait 800 morts », 17 mai 2011, disponible à l'adresse suivante : <http://www.hrw.org/fr/news/2011/05/16/nigeria-les-violences-post-lectorales-ont-fait-800-morts>.

- 20 VOIR AKHAINÉ Sylvester Odion, « Nigeria's 2011 Elections: The "Crippled Giant" Learns to Walk? » *African Affairs*, 110/441 (2011), p. 649-655.
- 21 VOIR AKHAINÉ et Human Rights Watch.
- 22 VOIR Human Rights Watch et International Crisis Group, « Lessons from Nigeria's 2011 Elections », Africa Briefing n° 81, 15 septembre 2011, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/nigeria/B81%20Lessons%20from%20Nigerias%202011%20Elections.aspx>.
- 23 WOOD Elisabeth J., « Challenges to Political Democracy in El Salvador », communication préparée pour la conférence de l'Association des études latino-américaines (LASA). Washington, D.C., 5-8 septembre 2001, p. 5.
- 24 HOGLUND Kristine, JARSTAD Anna K. et SODERBERG KOVACS Mimmi, « The Precipitation of Elections in War-Torn Societies », *Democratization* 16/3 (2009), p. 530-557.
- 25 REILLY Benjamin, « Post-War Elections: Uncertain Turning Points of Transition », in JARSTAD Anna K. et SISK Timothy D. (dir.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding* (Cambridge : Cambridge University Press, 2008).
- 26 WALTER Barbara F., « Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace », *International Security*, 24/1 (1999), p. 127-155.
- 27 « Elections in Post-Conflict Situations », document d'information pour la Commission mondiale, disponible sur le site Internet de la Commission.
- 28 BHAVNANI Rikhil, « Do Electoral Quotas Work after They Are Withdrawn? Evidence from a Natural Experiment in India », *American Political Science Review*, 103/1 (2009), p. 23-35.
- 29 CHATTOPADHYAY Raghendra et DUFOLO Esther, « Women as Policy Makers: Evidence From a Randomized Policy Experiment in India », *Econometrica*, 72/5 (2004), p. 1409-1443.
- 30 The Sentencing Project, *Felony Disenfranchisement: An Annotated Bibliography* (Washington, D.C., mars 2012).
- 31 NAACP Legal Defense and Educational Fund, *Defending Democracy: Confronting Modern Barriers to Voting Rights in America* (New York : NAACP, décembre 2011).
- 32 WEISER Wendy et NORDEN Lawrence, *Voting Law Changes in 2012* (Brennan Center for Justice, faculté de droit de l'université de New York, 2011).
- 33 BELENKY A.S. et LARSON R.C., « Voting Queues », *Analytics* (printemps 2008).
- 34 OVERTON Spencer, « Voter Identification », *Michigan Law Review*, 105 (2006-2007), p. 631-682.
- 35 Union interparlementaire, *Le parlement est-il ouvert aux femmes ? Évaluation* (Genève : Union interparlementaire, septembre 2009), disponible sur : <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn09-f.pdf>
- 36 Données provenant d'IDEA international et de la publication de l'ONU Femmes, *En quête de justice : le progrès des femmes dans le monde* (2011).
- 37 Sur la base de données provenant d'IDEA international et de l'ONU Femmes.
- 38 SUNSTEIN Cass, cité dans KNIGHT et JOHNSON, *The Priority of Democracy*, p. 244.
- 39 BHAVNANI Rikhil, « Do Electoral Quotas Work after They Are Withdrawn? Evidence from a Natural Experiment in India », *American Political Science Review*, 103/1 (2009), p. 23-35 ; DE PAOLA Maria, SCOPPA Vincenzo et LOMBARDO Rosetta, « Can Gender Quotas Break Down Negative Stereotypes? Evidence From Changes in Electoral Rules », *Journal of Public Economics*, 94/5-6 (2010), p. 344-353. VOIR IYER Lakshmi et al., « The Power of Political Voice: Women's Political Representation and Crime in India », document de travail (2011), disponible sur : <http://www.hbs.edu/research/pdf/11-092.pdf>.
- 40 DAHLERUP Drude, « Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Results », *Representation*, 43/2 (2007).
- 41 BRADY Henry, VERBA Sydney et SCHLOZMAN Kay, « Beyond SES: A Resource Model of Political Participation », *American Political Science Review*, 89/2 (1995), p. 271-294.
- 42 Organisation mondiale de la Santé et Banque mondiale, *Rapport mondial sur le handicap* (Genève : Organisation mondiale de la Santé, 2011), disponible sur : http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/fr/index.html.
- 43 « The Bill of Electoral Rights for Citizens with Disabilities » (Stockholm : IDEA international, 16 septembre 2002), disponible sur : http://www.idea.int/elections/upload/Final_Bill_of_Rights.pdf.
- 44 CASAS ZAMORA Kevin, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties* (ECPR Press, 2005).
- 45 Commission vérité et réconciliation de la Sierra Leone, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Committee, Appendix 5: Amputations in the Sierra Leone Conflict* (2004).

- 46 IFES, « An Action Plan For Electoral Participation of People with Disabilities: Sierra Leone Case Study », Volume II, Paper IV (juillet 2001), disponible sur : http://www.electionaccess.org/publications/briefings/01_06_SierraLeone.htm.
- 47 CASAS ZAMORA Kevin, « Dirty Money », *Americas Quarterly* (printemps 2010).
- 48 COCKAYNE James, « Transnational Threats: The Criminalization of West Africa and the Sahel », *Policy Brief* (Washington, D.C. : Centre sur la coopération mondiale contre le terrorisme, décembre 2011).
- 49 Brennan Center for Justice, « National Survey: Super PACs, Corruption, and Democracy », disponible sur : http://brennan.3cdn.net/5d2ff3bdfc12b2eb27_pym6b9cdv.pdf.
- 50 Ibid.
- 51 Ibid.
- 52 *Harper c. Canada* (Procureur général), [2004] 1 R.C.S. 827, 2004 CSC 33.
- 53 LESSIG Lawrence, *Republic Lost: How Money Corrupts Congress—And a Plan to Stop It* (New York et Boston : Twelve, 2011).
- 54 OHMAN Magnus, « Global Trends in the Regulation of Political Finance », communication préparée pour la conférence conjointe AISP-ECPR. Université de São Paulo, Brésil, 2011.
- 55 À l'échelle mondiale, l'interdiction la plus fréquente en matière de dons politiques est celle qui porte sur les ressources gouvernementales (à l'exception des financements publics réglementés). Source : IDEA international, *Political Finance Database* (2012), disponible sur : <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>.
- 56 Ibid.
- 57 BIRCH Sarah, *Electoral Malpractice* (Oxford : Oxford University Press, 2011).
- 58 LEVI et EPPERLY, « Principled Principals ».
- 59 BIRCH, *Electoral Malpractice*
- 60 ESTOK Melissa, NEVITTE Neil et COWAN Glenn, *The Quick Count and Election Observation: An NDI Handbook for Civic Organizations and Political Parties* (Washington, D.C. : National Democratic Institute, 2002).
- 61 BJORN LUND Eric, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, (Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press ; Baltimore et Londres : The John Hopkins University Press, 2004).
- 62 Un processus similaire existe déjà pour la certification des organismes nationaux chargés des droits humains, sur la base des Principes de Paris relatifs aux institutions nationales des droits de l'homme. Ces Principes ont établi une série de normes applicables aux organismes nationaux chargés des droits humains, et le respect de ces principes est au centre du processus d'accréditation qui régit l'accès au Conseil des droits de l'homme et à d'autres organismes. Ils ont été définis à l'occasion du premier Atelier international des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, qui s'est déroulé à Paris du 7 au 9 octobre 1991. Ils ont été adoptés par la Commission des droits de l'homme en 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations unies en 1993 (résolution 48/134). Le respect des Principes de Paris est au centre du processus d'accréditation qui régit l'accès des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) au Conseil des droits de l'homme et à d'autres organismes. Ce système repose sur un examen par les pairs réalisé par un sous-comité du Comité international de coordination des INDH.
- 63 WALL Alan, STAINO Sara, RUKAMBE Joram, ELLIS Andrew, AYOUB Ayman et DUNDAS Carl, *Concevoir la gestion électorale : le manuel d'IDEA international* (Stockholm : IDEA international, 2006).
- 64 LEONARD Mark, « The Dark Flip Side of European Technocracy », 31 mai 2012, disponible sur : <http://blogs.reuters.com/great-debate/2012/05/31/the-dark-flip-side-of-european-technocracy/>.
- 65 Cette partie s'appuie sur le document d'information pour la Commission mondiale intitulé « International Responses to Flawed Elections », disponible sur le site Internet de la Commission.
- 66 Les évaluations les plus complexes de l'observation électorale reposent sur un ensemble exhaustif de données regroupant l'ensemble des élections qui ont eu lieu entre 1960 et 2005. Bien que les données s'arrêtent en 2005, au moment où de nombreux observateurs internationaux ont tenté de codifier les bonnes pratiques pour professionnaliser l'observation électorale, elles donnent des indications importantes quant au déroulement de l'observation et aux tendances qui ont précédé la démarche de codification. Voir HYDE, *The Pseudo-Democrat's Dilemma* et KELLEY Judith, *Monitoring Democracy* (Princeton : Princeton University Press, 2012).
- 67 « International Election Monitoring and Credible Elections », document d'information pour la Commission mondiale, disponible sur le site Internet de la Commission.
- 68 KELLEY, *Monitoring Democracy* ; BIRCH, *Electoral Malpractice*.
- 69 WIRAJUDA Hassan, « Seeds of Democracy in Egypt: Sharing is Caring », *Strategic Review* 1/1 (août 2011), p. 147-158.

Acronymes

ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BDF	Forum de Bali pour la démocratie
INEC	Commission électorale nationale indépendante (Nigeria)
ECK	Commission électorale du Kenya
FMLN	Front Farabundo Martí de libération nationale (Salvador)
ISO	Organisation internationale de normalisation
NAMFREL	Mouvement national des citoyens pour des élections libres (Philippines)
OEA	Organisation des États américains
OGE	Organisme de gestion électorale
OGP	Open Government Partnership
OMD	Objectif(s) du Millénaire pour le développement
ONU	Nations unies
PAC	Comité d'action politique (États-Unis)
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
RDC	République démocratique du Congo
UA	Union africaine
UE	Union européenne

Remerciements

De nombreuses personnes et institutions ont contribué aux travaux de la Commission mondiale tout au long de ses délibérations, et la Commission les remercie vivement de leur appui et de leur participation. Les 27 États membres d'IDEA international ont apporté un soutien politique et financier conséquent aux travaux de la Commission, qui leur en est extrêmement reconnaissante. Les gouvernements de l'Australie, des Pays-Bas et de la Norvège ont apporté un soutien financier complémentaire. Cette initiative a également bénéficié de financements de M. Harushisa Handa, président de Worldwide Support for Development, et de la Fondation Kofi Annan.

De nombreuses recherches ont été effectuées pour la Commission par son Directeur, Stephen Stedman, directeur de recherche auprès du Centre sur la démocratie, le développement et l'état de droit de l'Institut Freeman Spogli (Université de Stanford). L'une des équipes de recherche de l'université de Stanford a largement contribué au programme de recherche de la Commission : Andrea Abel, Kathryn Aubrey-Horvath, Kara Downey, Lexie Frosh, William Gallery, Kerry Kraemer, Melissa Lee, Samantha Maskey, Kennedy Opalo, Brenna Powell et Lauren Prather.

Le Secrétariat a été assuré par IDEA international et chargé de l'appui à tous les aspects des travaux de la Commission mondiale. Dirigé par Zachary Alpern, il était composé de Therese Arnewing, Alberto Guevara Castro, Rosinah Ismail-Clarke et Valeria Virzì. Le Directeur et le Secrétariat ont travaillé en étroite collaboration avec le Cabinet du Président : Ruth McCoy, Carlos Oliver Cruz et Kathryn Kirk.

Les membres de la Commission mondiale ont pu compter sur les informations recueillies par Brigalia Bam, Judith Kelley et Richard Youngs. L'équipe de recherche a bénéficié des commentaires et de l'appui de chercheurs et de professionnels spécialisés dans le domaine des élections, de la démocratie et de la sécurité : Leonardo Arriola, Sarah Birch, Dawn Brancuti, Michelle Brown, Sarah Bush, Michael Callen, Daniella Donno, Thad Dunning, Andrew Ellis, James Fearon, Elin Falguera, Susan Hyde, Adrienne LeBas, Steven Levitsky, Nikolay Marinov, Patrick Molutsi, Edward Mortimer, Pippa Norris, Susan Rose-Ackerman, Alberto Simpser, Jack Snyder, Susan Stokes, Haynie Wheeler et Daniel Zovatto.

Le rapport a été enrichi par les discussions passionnées et fructueuses qui ont eu lieu entre le Directeur et un Groupe consultatif, présidé par Vidar Helgesen et composé de professionnels s'exprimant en leur capacité personnelle, parmi lesquels Richard Atwood, Brigalia Bam, Manuel Carillo, David Carroll, Geraldine Fraser-Moleketi, Pablo Gutiérrez, Craig Jenness, Ed Killesteyn, Bernhard Knoll, Janez Lenarčič, Beata Martin-Rozumilowicz, Charlotte McDowell, Patrick Merloe, Georges Nakseu-Ngufang, S.Y. Quraishi, Hugo Sada, Mark Stevens, Michael Svetlik, William Sweeney et Malgorzata Wasilewska.

© Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale 2012

© Fondation Kofi Annan 2012

Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas forcément celles d'IDEA international, de la Fondation Kofi Annan et de leurs directeurs, comités directeurs et/ou États membres. La présente étude est indépendante de tout intérêt national ou politique spécifique.

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction, intégrales ou partielles, de cette publication sont à adresser à :

Fondation Kofi Annan, BP 157, 1202 Genève 20, Suisse

IDEA international, Strömsborg, SE - 103 34 Stockholm, Suède

Maquette originale conçue par Provokateur : www.provokateur.com

Mise en page de l'édition française : Santángelo Diseño

Traduction de l'anglais : Strategic Agenda, Londres

Impression : Trydells tryckeri, Suède

Avec le soutien de



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Une initiative conjointe de



Kofi Annan
FOUNDATION

