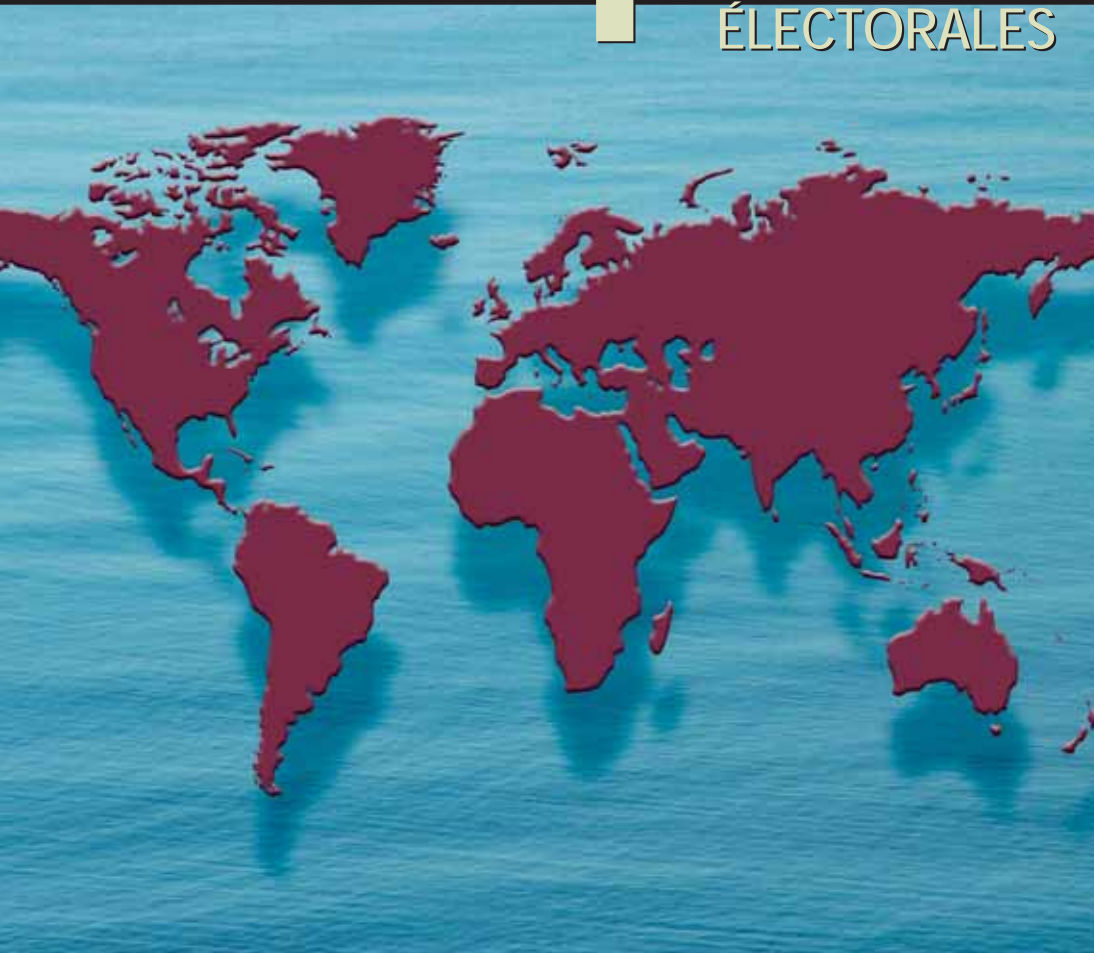


Perspectives

ÉLECTORALES



Coopération électorale internationale

Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada

Diane R. Davidson
Sous-directrice générale des élections
et première conseillère juridique

Gisèle Yasmeen
Directrice principale
Rayonnement, Communications
et Recherche

Wayne Brown
Directeur de la rédaction

Pour plus de renseignements, veuillez
communiquer avec Élections Canada :
Téléphone : 1 800 463-6868

www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2006
ISSN 1488-3538
EC 91831

TOUS DROITS RÉSERVÉS
IMPRIMÉ AU CANADA



Photos en couverture (dans le sens horaire à partir du coin supérieur droit) :

Des électeurs avec leurs pièces d'identité, près de Madras, en Inde, 2004.
AP (M. Lakshman)

Des Irakiens votent à Bagdad, 2005.
PC (Paul Assaker)

Bulletin en attente de dépouillement lors de l'élection présidentielle palestinienne, 2005. AP (Kevin Frayer)

Le vote à Accra, au Ghana, 2004.
AP (George Osodi)

Une Bolivienne dépose son bulletin de vote à La Paz, 2002. AP (Dolores Ochoa)



Eleanor Milne, Chris Fairbrother
et Marcel Joanisse
Le Vote (1979-1980)
Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,
Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le mur est de la Chambre des communes. Les quatre têtes aux longs cheveux qui forment la base de cette sculpture entonnent les premières syllabes de l'hymne national : « O-Ca-na-da ».

Table des matières

VOL. 8 • N° 1 • MARS 2006

- 1 Message du directeur général des élections
- 6 Coopération électorale internationale : Le point de vue du Mexique
Manuel Carrillo
- 14 Le projet ACE : Une nouvelle vision
Thérèse Pearce Laanela
- 19 Pour une vérification plus efficace des résultats des élections transitoires
Eric C. Bjornlund
- 25 Le financement politique et la coopération électorale internationale
Steven Griner
- 32 La coopération et l'aide électorales sur la scène internationale : Les leçons de la Bosnie-Herzégovine
Peter Woolstencroft et John Fraser
- 39 La réglementation référendaire : Le Canada et le Royaume-Uni, des modèles d'équité
Matt Qvortrup
- 46 Profil : Le pacte de confiance, garantie de la démocratie
Jean-Louis Roy
- 50 Observation électorale : Guides, lignes directrices et manuels
- 52 Quoi de neuf? Accord sur la technologie électorale
Gerald Huhtala

Élections Canada est une institution indépendante établie par le Parlement.

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux questions électorales, les parlementaires, les responsables des organismes électoraux, les universitaires, par exemple. Les opinions exprimées par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous accueillons les propositions d'articles susceptibles d'intéresser les lecteurs du

magazine; cependant, nous ne nous engageons pas à les publier. Nous pouvons modifier un article retenu pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles à l'adresse suivante : *Perspectives électorales*, Rayonnement, Communications et Recherche, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa, Canada K1A 0M6 (EI-PE@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada

La coopération électorale internationale

Les numéros de *Perspectives électorales* publiés par Élections Canada ces dernières années ont amplement traité de la participation électorale au Canada, notamment celle des jeunes, des Autochtones, des personnes handicapées et des femmes. Dans le présent numéro, nous élargissons nos horizons et posons notre regard sur la coopération électorale à l'échelle internationale.

Depuis longtemps, Élections Canada joue un rôle actif sur la scène internationale; il met son expérience à la disposition des nouvelles démocraties et des organisations internationales d'appui à la démocratie. Depuis 1990, nous avons participé à des centaines d'initiatives internationales de développement démocratique dans près de 100 pays. Ces missions visent à susciter des échanges mutuellement utiles de renseignements et de pratiques, de manière à ce que toutes les parties bénéficient de l'expérience. Spécialement, nous servons d'organe de consultation sur le droit constitutionnel et électoral, et sur tous les aspects de l'administration électorale. Nous pouvons aussi mener des évaluations préscrutin pour brosser un tableau du contexte électoral et cerner les problèmes éventuels, former les travailleurs électoraux, et mettre en œuvre des programmes d'éducation des électeurs.

L'aide et la coopération internationales peuvent donc prendre diverses formes, depuis un simple échange ponctuel d'information jusqu'à des partenariats à long terme et à multiples facettes avec d'autres organismes d'administration électorale. Un tel partenariat existe entre Élections Canada et l'Institut fédéral électoral du Mexique (IFE) depuis 1993, année où nous avons reçu la visite d'un groupe d'administrateurs électoraux mexicains. Au fil des années, Élections Canada et l'IFE ont collaboré à plusieurs initiatives importantes, dont une série de conférences trilatérales (avec les États-Unis) sur divers aspects de l'administration électorale, la signature de deux ententes quinquennales de coopération bilatérale (en 1996 et en 2001) et des visites mutuelles de responsables électoraux. À cet égard, je suis heureux que le présent numéro comprenne un article de Manuel Carrillo, chef de cabinet chargé des Affaires internationales à l'IFE.

L'aide et la coopération électorales peuvent également prendre la forme de vastes missions d'évaluation internationale. Par exemple, je préside deux missions internationales financées par le Canada décrites ci-dessous. Ces initiatives s'inscrivent dans une approche d'accompagnement : loin de se limiter à l'observation électorale traditionnelle, elles se fondent sur l'établissement de liens étroits avec les commissions électorales – l'examen par les pairs et la mise en commun continue d'analyses et de renseignements. Cette approche, unique dans le monde de l'observation électorale internationale, est en réalité dans la ligne des relations bilatérales qu'Élections Canada établit et maintient depuis de nombreuses années. Comme l'illustre notre relation avec l'IFE, nous respectons l'indépendance de la commission électorale avec laquelle nous travaillons, de même que la culture et l'histoire de son pays.

La Mission internationale sur les élections en Irak (MIEI) est un exemple récent de ces initiatives. Son approche, axée sur l'interaction de pairs et l'examen systématique de tous les



aspects de l'administration électorale, dont le cadre juridique, l'inscription et l'éducation des électeurs, le rôle des médias, les procédures de dépouillement et les processus de traitement des plaintes, a été saluée sur la scène internationale. Chaque aspect de l'élection est évalué en profondeur par un spécialiste de calibre international, et la mission est dirigée par un comité composé de commissions électorales indépendantes de partout dans le monde. Ces deux piliers – l'évaluation par les spécialistes et l'examen par des pairs travaillant pour des organismes électoraux – confèrent au modèle un caractère unique et crédible, et permettent une interaction efficace avec les autorités électorales irakiennes, de même que le développement de leurs capacités.

La MIEI a été établie le 20 décembre 2004. Elle donnait suite au Forum sur l'observation électorale en Irak organisé à Ottawa par Élections Canada, avec l'encouragement de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de la Commission électorale indépendante de l'Irak (CEII), et le soutien financier de l'Agence canadienne de développement international. Neutre et impartiale, la MIEI avait pour tâches principales de suivre les préparatifs électoraux en Irak, de porter et de publier des jugements informés à l'intention de la CEII et de la communauté internationale, et de renforcer les capacités et la confiance par l'évaluation de facteurs et d'activités liés aux trois scrutins tenus en 2005. Lors de l'élection du 30 janvier 2005, la MIEI s'est concentrée sur le processus électoral en Irak ainsi que sur l'inscription et le vote des citoyens à l'étranger. Elle s'est appuyée sur cette expérience dans son travail au référendum d'octobre 2005 et à l'élection nationale du 15 décembre 2005.

Sont associés à la MIEI les organismes électoraux indépendants de l'Albanie, de l'Australie, du Bangladesh, du Canada, du Ghana, de l'Indonésie, du Mexique, du Panama, de la Roumanie, du Royaume-Uni et du Yémen, ainsi que l'Association of Central and Eastern European Election Officials. La Ligue des États arabes y participe également comme observateur. Élections Canada a établi des bureaux à Amman et Bagdad pour diriger et coordonner les activités du Comité directeur de la mission.

Comme on pouvait s'y attendre, ce projet a présenté de nombreux défis à relever. Au départ, aucun membre de la communauté internationale ne s'était offert pour observer les élections irakiennes. Cette tâche ne pouvait revenir à l'ONU, puisqu'elle jouait un rôle direct dans l'organisation des scrutins. Autre obstacle : les risques sur le plan de la sécurité empêchaient de tenir une mission d'observation traditionnelle, c'est-à-dire d'envoyer des centaines d'observateurs internationaux dans des milliers de bureaux de vote le jour d'élection. En effet, une telle mission aurait non seulement entraîné des coûts prohibitifs, mais elle aurait été considérablement gênée par les restrictions imposées à la circulation

automobile par les autorités irakiennes les trois jours précédant et suivant l'élection. Enfin, il manquait de temps pour tout planifier et organiser avant le premier scrutin, le 30 janvier 2005.

Mais en plus de ces difficultés indéniables, les participants au forum d'Ottawa ont cerné des possibilités à explorer. Pourquoi Élections Canada a-t-il participé à la MIEI? C'est très simple. Notre principale motivation, comme toujours, était d'aider les Irakiens à exercer leurs droits démocratiques. Quelles que pouvaient être les opinions sur les événements ayant mené à ces élections, l'important était d'aider les Irakiens à saisir cette occasion – certes fragile et imparfaite, mais historique – de jeter les bases de la démocratie dans leur pays.

Aperçu de la MIEI

L'évaluation électorale effectuée par la MIEI diffère de l'observation électorale traditionnelle, mais y est complémentaire. La MIEI, formée de commissions électorales indépendantes, produit avant, pendant et après chaque scrutin des analyses expertes devant orienter et accompagner les Irakiens à long terme. Nous avons pour but ultime de renforcer la capacité institutionnelle de la CEII et, ce faisant, d'accroître nos propres connaissances.

Dans ce contexte, l'indépendance de la CEII est d'une importance primordiale. L'ONU a joué un rôle central dans l'établissement de cette commission : c'est elle qui a dressé la liste des membres potentiels à partir de plus de 1 800 candidatures. Autre aspect essentiel : des milliers d'observateurs électoraux irakiens étaient présents. En effet, la CEII a accrédité environ 23 000 observateurs non partisans et 34 000 représentants d'entités politiques, dont beaucoup ont été formés par des organismes internationaux.



Photo : AP (Saca Kralj)

Des observateurs électoraux en formation examinent un modèle d'urne à Arbil, en Irak, une semaine avant l'élection irakienne de janvier 2005.

Mais, chose primordiale, ces élections irakiennes étaient observées par des citoyens irakiens.

En plus de proposer des évaluations des préparatifs électoraux et du scrutin lui-même, la MIEI offre un accompagnement postscrutin fondé sur l'indépendance de la CEII et sur la réalité culturelle et historique de l'Irak.

Les activités de la MIEI jusqu'à aujourd'hui

Pour ce qui est de l'élection du 30 janvier 2005, le Comité directeur de la MIEI s'est réuni trois fois, en plus de rester continuellement en contact virtuel. La MIEI a aussi organisé l'observation de l'inscription et du vote des Irakiens à l'étranger.



Photo : PC/Abaca (Ken Dilanian)

Des Irakiennes votent dans le sud de Bagdad le 30 janvier 2005, jour d'élection.

Le comité s'est réuni une première fois à Londres les 4 et 5 janvier 2005. À cette occasion, il a décidé de mettre sur pied un secrétariat et d'ouvrir des bureaux de liaison à Amman et à Bagdad. Il a aussi élaboré un cadre d'évaluation visant les 10 points suivants :

- le cadre juridique;
- l'inscription des électeurs;
- les préparatifs électoraux;
- l'information et l'éducation des électeurs;
- l'accès équitable aux médias;
- l'accréditation des partis politiques, des coalitions et des candidats;
- la procédure de dépôt de plaintes avant et après le scrutin;
- le vote (le jour d'élection);
- le dépouillement du vote et la compilation des résultats;
- l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger.

Pour chacun de ces 10 points, un expert international a été chargé d'écrire un rapport selon les critères et questions prescrits par le Comité directeur, les documents juridiques et réglementaires de la CEII, et les renseignements obtenus aux bureaux d'Amman et de Bagdad.

Le Comité directeur s'est réuni une deuxième fois à Amman, en Jordanie, du 28 au 30 janvier 2005. Il a examiné six évaluations préliminaires : sur le cadre juridique; l'inscription des électeurs; les préparatifs électoraux; l'information et l'éducation des électeurs; l'accès équitable aux médias; et l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger. Après avoir recueilli l'avis d'intervenants chevronnés et d'experts, le comité a conclu que la CEII avait conçu et mis en œuvre un processus solide qui respectait dans l'ensemble les normes internationales, mais que certains aspects exigeaient des examens et discussions plus approfondis.

La MIEI a publié son rapport préliminaire le 30 janvier 2005, après la fermeture des bureaux de scrutin en Irak. Ce rapport a été remis à la CEII; il peut être consulté sur le site Web de la MIEI (www.imie.ca) en anglais, en arabe et en kurde.

La troisième réunion du Comité directeur a eu lieu du 16 au 19 mars 2005, au siège de l'ONU, à New York, dans le cadre d'un forum visant à dresser un bilan technique du processus électoral irakien. Les principaux objectifs de la MIEI à cette occasion étaient d'examiner les conclusions des évaluateurs (10 rapports) et de recueillir les observations de la CEII et des autres intervenants; de formuler des recommandations concrètes en vue des prochains scrutins prévus en Irak – c'est-à-dire le référendum sur la Constitution, en octobre, et l'élection générale, en décembre; et d'explorer les possibilités de collaboration de la MIEI avec la CEII et l'ONU.

L'information fournie à cette réunion a servi à la rédaction du rapport final de la MIEI, qui est maintenant publié sur le site Web de la mission en anglais, en arabe et en kurde.

En 2005, la MIEI a appliqué au référendum constitutionnel du 15 octobre et à l'élection générale du 15 décembre la même méthode qu'à l'élection du 30 janvier : des experts ont évalué les principaux aspects du processus électoral, et le Comité directeur a tiré de leurs bilans un rapport global. Le Comité directeur de la MIEI s'est réuni du 14 au 16 octobre 2005, à Amman, en Jordanie, à l'occasion du référendum, et il a publié sa déclaration préliminaire à son sujet le 15 octobre. Cette déclaration peut être lue en trois langues sur le site Web de la mission.

Quant à l'élection générale du 15 décembre, elle a été discutée par le Comité directeur de la MIEI lors de sa réunion du 12 au

16 décembre, à Amman. Après consultation de diverses sources d'information – analyses expertes, bureau de la MIEI en Irak, évaluateurs internationaux et observateurs irakiens – le Comité directeur a publié le 15 décembre 2005 son rapport provisoire sur le déroulement de ce scrutin. Ce rapport portait sur les six points suivants : le cadre juridique; les préparatifs électoraux; l'information et l'éducation des électeurs; la procédure de dépôt de plaintes avant le scrutin; l'inscription des électeurs; et l'accréditation des partis politiques. Le Comité directeur a déterminé que les préparatifs électoraux, dans leur ensemble, ont répondu aux normes internationales, mais il a fait ressortir quelques lacunes sur les plans technique et procédural, et a formulé des recommandations. Ce rapport provisoire et le communiqué de presse qui en a accompagné la publication se trouvent sur le site Web de la MIEI, dans les trois langues mentionnées ci-dessus.

Au début de janvier 2006, la MIEI a envoyé une équipe de quatre personnes à Bagdad pour y mener une évaluation de suivi de son rapport provisoire. Cette équipe était composée de Ali Al Jaroushe et Dussouki Tharwat Abaza de la Ligue des États arabes, Douglas Rowland, un ancien parlementaire canadien, et Rafael López-Pintor, un universitaire européen. Ils se sont penchés sur les plaintes postélectorales, la participation des entités politiques et les vérifications postélectorales menées par la CEII. Dans son rapport, publié le 19 janvier 2006 et affiché sur le site Web de la MIEI, l'équipe souligne tant les réussites que les faiblesses du processus électoral irakien. On a appris de cette évaluation que l'expertise technique est non seulement utile, mais essentielle pour examiner précisément les rouages de l'administration électorale dans les États en transition et, au besoin, donner au processus démocratique naissant une crédibilité sur la scène publique et internationale.

À la fin de février 2006, le Comité directeur de la MIEI a présenté un compte rendu de mission à la CEII. Un rapport de recommandations visant à renforcer le processus électoral dans l'Irak de demain a été préparé et affiché sur le site Web de la MIEI.

Inscription et vote à l'étranger

En vue de l'élection de janvier, la MIEI a également mandaté l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) de faire voter les citoyens irakiens dans 36 villes réparties dans 14 pays. À l'élection de décembre, c'est la CEII elle-même qui s'est chargée du vote des Irakiens à l'étranger dans 48 villes réparties dans 15 pays. La MIEI a obtenu une accréditation en vue d'observer, lors de ces deux scrutins, l'inscription et le vote des électeurs à l'étranger.



Photo : PC (Jonathan Hayward)

Des Canadiens d'origine irakienne s'inscrivent à un bureau de scrutin à Ottawa le 17 janvier 2005 dans le cadre du vote des électeurs irakiens à l'étranger.

À l'élection du 30 janvier, la MIEI a recruté plus de 100 observateurs dans 13 des 14 pays où s'est déroulé le vote à l'étranger, et à celle du 15 décembre, elle a utilisé 400 observateurs internationaux dans les 15 pays visés. Elle a remis à ces observateurs des formulaires détaillés. Ceux-ci ont été remplis et retournés à la MIEI, qui les a compilés et s'en est servie pour établir les évaluations du programme de vote à l'étranger, qui peuvent être lues sur le site Web de la mission dans les trois langues mentionnées plus haut.

Le cycle électoral de 2005 en Irak s'est révélé une occasion d'apprentissage importante pour tous, et elle a montré que la MIEI peut être un modèle pour les missions futures d'aide électorale – à titre de complément au travail des observateurs internationaux. À plus long terme, la MIEI est prête à accompagner la CEII, en tant que commission électorale indépendante professionnelle et expérimentée, et à aider les Irakiens à développer et renforcer leur régime démocratique.

L'évaluation des élections en Haïti

L'expérience acquise en Irak est maintenant mise à profit en Haïti. Lors d'un forum international tenu les 16 et 17 juin 2005 à Montréal sous les auspices d'Élections Canada, les dirigeants de huit organismes électoraux indépendants ont convenu d'établir la Mission internationale d'évaluation des élections en Haïti (MIEEH). À compter du début du mois d'août 2005, la MIEEH a établi un secrétariat à Port-au-Prince et envoyé partout en Haïti des observateurs à long terme, et elle coopère depuis avec d'autres groupes nationaux et internationaux d'observation des préparatifs électoraux. Lors du premier tour des élections législative et



L'inscription des électeurs aux élections, en Haïti, s'est faite notamment par la production de cartes d'identité. La période d'inscription a été prolongée de plusieurs semaines pour permettre à plus de Haïtiens de voter.

présidentielle, tenu le 7 février 2006, la MIEEH a également envoyé 127 observateurs internationaux à court terme dans les 10 départements d'Haïti. Son but : fournir des analyses expertes et des recommandations au Conseil électoral provisoire d'Haïti, afin de contribuer à renforcer la confiance et les moyens d'action des principaux acteurs, et la légitimité globale du processus électoral haïtien. Les rapports de la MIEEH peuvent être consultés sur son site Web (www.mieeh-immhe.ca) en cinq langues.

Les articles du présent numéro

Le présent numéro de *Perspectives électorales* a donc pour sujet la coopération électorale à l'échelle internationale. Certains des articles portent sur les aspects généraux ou techniques de cette coopération. Eric C. Bjornlund, directeur de Democracy International et auteur de l'excellent livre *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, explique en quoi le « comptage parallèle des résultats » est un outil plus approprié que les sondages des votants pour vérifier le dépouillement du vote des élections transitoires ou après-conflit. Steven Griner, de l'Organisation des États américains, présente une analyse comparative du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Amérique latine, en Amérique du Nord et dans les Caraïbes. Cette étude, parrainée par le Forum interaméricain sur les partis politiques, se veut un outil d'aide aux réformes politiques et aux organisations internationales d'appui à la démocratie.

Nous sommes heureux de proposer également des études de cas. Manuel Carrillo, de l'Institut fédéral électoral, fait le point sur les efforts d'aide électorale du Mexique sur la scène internationale. Peter Woolstencroft, de l'Université de Waterloo,

et John Fraser, anciennement du National Democratic Institute for International Affairs, recensent les organisations d'aide électorale – de plus en plus nombreuses – et discutent de l'utilité de l'intervention internationale en Bosnie-Herzégovine.

Les référendums sont de plus en plus souvent utilisés pour trancher les questions politiques controversées. Matt Qvortrup, de l'Université Robert Gordon, en Écosse, compare les règles référendaires britanniques et canadiennes afin d'en tirer un modèle à suivre. Thérèse Pearce Laanela, de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, décrit le « réseau de connaissances électorales », un répertoire d'information sur l'administration électorale qui a succédé au projet Administration et coût des élections (ACE); il a été mis en ligne pour offrir des modèles et des principes directeurs utiles à l'élaboration de lois et procédures électorales. Élections Canada est fier d'être un des partenaires majeurs de cette initiative.

Enfin, Jean-Louis Roy, président de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), à Montréal, nous parle de la contribution de son organisme au développement démocratique dans le monde.

Plusieurs nouveautés apparaissent dans ce numéro. Un résumé précède maintenant chaque article. Nos lecteurs trouveront également une bibliographie commentée de guides et manuels sur l'observation électorale internationale.

Par ailleurs, dans la nouvelle rubrique « Quoi de neuf? », Gerald Huhtala, d'Élections Manitoba, nous fait part des dernières nouvelles concernant l'Accord sur la technologie électorale, dans le cadre duquel les organismes électoraux fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada mettent en commun leurs technologies et ressources en matière d'information.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à tous les auteurs publiés dans le présent numéro. Leur expertise, leurs analyses et leur bilan des leçons apprises à l'étranger nous aident à mieux comprendre les ressources à notre disposition et les stratégies d'aide électorale appliquées ailleurs dans le monde. J'espère que nous tirerons tous profit de leurs connaissances, et j'invite les lecteurs à nous écrire aux adresses postale ou électronique indiquées sur la deuxième de couverture pour nous faire part de leurs commentaires. ✉

Jean-Pierre Kingsley



Coopération électorale internationale

Le point de vue du Mexique

Manuel Carrillo

Chef de cabinet chargé des Affaires internationales, Institut fédéral électoral du Mexique

Le présent article analyse le concept de coopération électorale internationale et son évolution, depuis l'ère de l'assistance Nord-Sud jusqu'à celle des processus bidirectionnels de coopération bilatérale et multilatérale. On y trouve aussi un survol historique des nombreuses institutions présentes dans ce domaine en pleine expansion, une présentation des diverses organisations internationales et régionales de coopération électorale, et une étude de cas détaillée des travaux de coopération internationale réalisés par l'Institut fédéral électoral (IFE) – l'organisme indépendant chargé de gérer les élections au Mexique depuis le début des années 1990. L'auteur note que la réputation de l'IFE, et de son organisation sœur, le Tribunal électoral fédéral, a profondément transformé le processus électoral mexicain et rehaussé la confiance des citoyens dans le système électoral. Par ailleurs, l'IFE s'est taillé une place de chef de file mondial en matière de coopération électorale internationale. L'auteur conclut en présentant les quatre principales leçons qu'a tirées l'IFE de sa participation à d'innombrables projets et missions sur la scène internationale¹.

Qu'est-ce que la coopération internationale?

Le concept de coopération internationale évoque automatiquement des mesures d'aide ou d'assistance outre-frontières, mais il peut aussi s'appliquer lorsque des entités de pays différents collaborent en vue d'atteindre un but commun qui sert leurs intérêts mutuels.

Évoluant au fil des ans, le concept de coopération internationale a acquis un double sens. Au début, dans les années 1950 et 1960, on parlait d'*assistance*, ce qui sous-entend le transfert de ressources des pays industrialisés aux pays en développement.

L'émergence de ce type de coopération internationale a souvent été associée à la politique adoptée par la Communauté économique européenne, maintenant appelée l'Union européenne, selon laquelle les pays membres plus développés aidaient les pays membres moins

développés, puis les pays situés dans d'autres régions ou sur d'autres continents. Par conséquent, à cette époque, la coopération internationale se résumait aux mesures d'assistance mises en place par les pays industrialisés, seuls ou en collaboration avec des organisations internationales, en vue d'encourager le développement économique et social d'un pays moins développé.

De nos jours, la coopération électorale comprend les activités réalisées par des organismes électoraux ou des gouvernements nationaux, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales, des associations régionales d'organismes électoraux ainsi que des universités ou des centres de recherche dans le but de renforcer la démocratie, les élections et toutes les institutions et procédures qui s'y rattachent.

Cette forme récente de coopération est apparue à la fin de la guerre froide parallèlement à la revalorisation de la démocratie à l'échelle tant nationale qu'internationale.

À cette époque, la crise qui entourait la légitimité de gouvernements autoritaires en place dans différentes régions a culminé et ouvert la porte à l'idée selon laquelle la démocratie pouvait être la forme de gouvernement la plus avantageuse. Avantageuse en effet, puisque la démocratie est le régime qui garantit le mieux une correspondance directe entre le gouvernement et les gouvernés et, du même coup, le respect des droits de la personne et de la dignité humaine.

Un grand nombre de pays ont progressivement adopté des régimes démocratiques, la plupart d'entre eux tout juste après la guerre froide, puisque les nouvelles règles internationales n'étaient plus fondées sur la sécurité mais plutôt sur la démocratie. Dans les années 1970, l'Europe méditerranéenne a joué un rôle déterminant dans la transition que l'on appellera « troisième vague », terme proposé en 1991 par Samuel Huntington².

Compte tenu de ce « boom démocratique », la communauté internationale a dû modifier ses priorités. Comprenant que l'adoption de la démocratie par un plus grand nombre de pays aurait nécessairement un impact positif sur la stabilité mondiale, elle a substitué aux enjeux associés à un conflit bipolaire un désir et un besoin manifestes de coopérer aux niveaux mondial et régional en vue de renforcer les démocraties.

La coopération internationale, telle que nous la concevons aujourd'hui, intègre les aspects suivants :

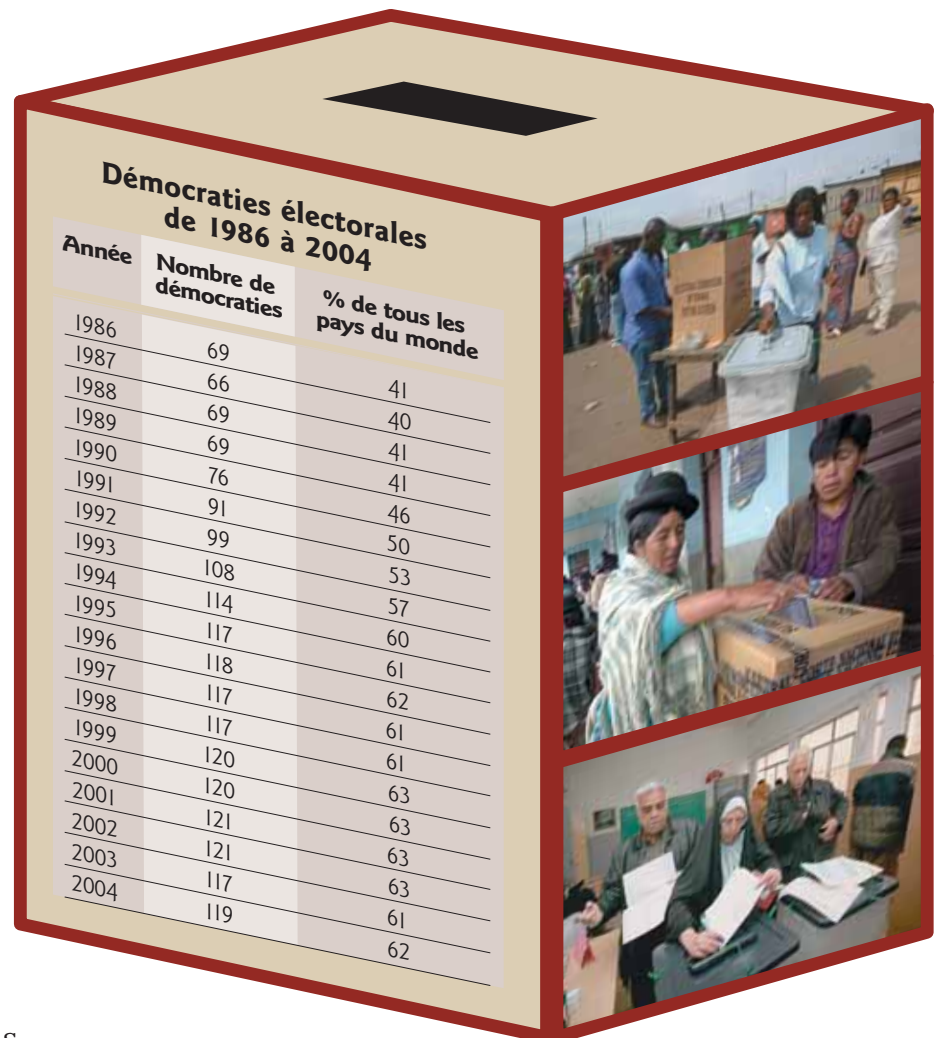
- axée sur des mesures conjointes visant un but commun;
- vise à ce qu'au moins deux États ou institutions en retirent des avantages mutuels;
- entraîne un niveau supérieur de développement organisationnel;

- favorise des relations bilatérales et multilatérales optimales;
- intègre un espace de solidarité et la création d'un réseau de relations visant le bien-être commun sur la scène internationale.

Par conséquent, les étapes les plus importantes du développement de la coopération internationale en matière électorale sont liées à la démocratisation. En voici quelques jalons.

La décolonisation : Un précédent pour la coopération électorale internationale (CEI)

Un des précédents les plus pertinents à la participation de la communauté internationale à des processus électoraux provient de la période de décolonisation (1950 à 1960). Les Nations Unies et divers organismes régionaux ont alors commencé à observer les référendums organisés dans le cadre de processus visant l'indépendance d'anciennes colonies³.



Source :

Ces données viennent de Freedom House, une organisation sans but lucratif et non partisane. Pour consulter les données de son étude annuelle *Freedom in the World*, qui porte sur les quelque 200 pays du monde, voir www.freedomhouse.org/research/freeworld/2005/charts2005.pdf. Freedom House entend par démocratie électorale tout État caractérisé par le pluripartisme compétitif, le suffrage universel des adultes, la tenue d'élections régulières, la confidentialité du vote, l'absence de fraude électorale massive, la transparence des campagnes et l'accès aux médias par les partis politiques.

Les activités internationales de cette époque ont permis de jeter les assises d'une « première génération » de coopération axée sur l'observation passive des processus de scrutin, comme les référendums, les plébiscites et les élections générales.

1974 : « Première génération » de CEI

Les années 1970 ont fait place à la « troisième vague » de démocratisation qui s'est étendue jusqu'aux années 1990. En 1974, on comptait seulement 39 démocraties électorales dans le monde alors qu'en 1990, on en comptait déjà 76⁴ (voir le tableau ci-contre). Cette troisième vague a déferlé sur les pays d'Amérique latine, d'Europe centrale et de l'Est, d'Afrique et d'Asie⁵, qui ont été en mesure de se transformer en démocraties électorales. Au cours de cette période, ces nouveaux pays démocratiques ont demandé une aide considérable à la communauté internationale, principalement dans le but de légitimer leurs résultats électoraux. Il faut se rappeler que ces nations sortaient à peine de régimes autoritaires et se transformaient progressivement en régimes démocratiques. Par conséquent, la communauté internationale a limité sa participation à certifier qu'aucune fraude électorale n'avait été commise; de cette façon, elle a contribué à légitimer, ou non, le processus électoral visé.

1990 : Émergence et consolidation de la « deuxième génération » de CEI

La CEI s'est toujours développée en réponse à la demande provoquée par chacune des vagues de démocratisation, mais deux facteurs ont éliminé les obstacles à son développement rapide : la fin de la guerre froide et l'inclusion des droits de la personne à l'ordre du jour international⁶.

Au milieu des années 1990, l'observation des élections est devenue largement admise et courante. Cette activité a permis de définir des normes universelles et d'éliminer l'ambiguïté entourant l'expression « élections libres et équitables ». Pour que des élections soient qualifiées ainsi, elles devaient répondre à certains critères indispensables, notamment l'existence d'un pluralisme politique et de possibilités égales pour les différents acteurs politiques qui se lancent dans un processus électoral⁷. C'est à la fin de cette décennie que la « deuxième génération » de CEI a vu le jour. À ce moment, en plus de vérifier l'état de préparation à la tenue d'une élection (impartialité de l'autorité qui organise l'élection; efficacité et sécurité des instruments utilisés pour conduire l'élection), du jour même de l'élection et de la période postélectorale⁸, d'autres éléments qualitatifs ont été intégrés au tableau d'ensemble de la CEI, comme le degré de compétition réelle et la portée de l'élection.

CIE aujourd'hui

La participation de la communauté internationale au renforcement de la démocratie s'est transformée grâce à deux facteurs : la demande interne de pays se trouvant en pleine démocratisation et l'offre externe d'organisations internationales faisant la promotion de la démocratie⁹.

La coopération électorale internationale, comme d'autres types de coopération internationale d'ailleurs, découle d'une demande provoquée par l'arrivée de

nouvelles démocraties électorales. Plusieurs pays ayant entrepris un processus de démocratisation ont demandé à la communauté internationale de les aider à organiser leurs processus électoraux¹⁰. Ceci signifie que la démocratie elle-même s'est avérée le principal promoteur de la coopération internationale en matière électorale¹¹. Cette idée est renforcée par le fait que la majeure partie de l'aide a été apportée à des pays récemment démocratisés, à des pays en voie de consolider leur démocratie et à des pays semi-autoritaires en processus de libéralisation, alors que les régimes autoritaires ont reçu une aide relativement minime¹².

Sur le plan de « l'offre », différents acteurs ont emboîté le pas au premier élan donné par les Nations Unies. En fait, certains auteurs parlent de l'existence d'un réseau mondial dont les efforts visent à renforcer la démocratie en général et les processus électoraux en particulier¹³. Il s'agit d'un vaste réseau dont le nombre de participants et les types d'activités ont connu un essor rapide. Dans certains cas, le soutien apporté au développement d'une

Photo : AP (Dario Lopez-Millis)



Au cours des années 1990, d'autres pays ont voulu se renseigner sur le nouveau processus électoral du Mexique, alors que son système politique évoluait vers un système multipartite authentique.

démocratie électorale s'est inscrit dans le contexte élargi d'une politique étrangère liée aux droits de la personne. Dans d'autres cas, le soutien apporté aux processus électoraux a été lié aux enjeux de sécurité régionale puisque certains pays considèrent la percée de la démocratie comme un élément de stabilité dans des secteurs particuliers¹⁴.

Plus tard, dans les années 1990, la façon de concevoir les processus démocratiques a considérablement changé. En effet, on croyait que le soutien économique constituait la meilleure façon d'encourager les démocraties et, par conséquent, seules les organisations disposant de vastes ressources, comme les Nations Unies, la Banque mondiale ou certains pays prospères, étaient en mesure de soutenir ce processus. Toutefois, de nouvelles études ont révélé que la force et l'efficacité des institutions politiques, ainsi que l'action des acteurs politiques, ont été cruciales

Plusieurs pays ayant entrepris un processus de démocratisation ont demandé à la communauté internationale de les aider à organiser leurs processus électoraux

pour le développement de la démocratie¹⁵. Ainsi, l'assistance internationale a cessé de n'être qu'une simple question de soutien économique et est devenue un véritable exercice de renforcement des capacités pour les institutions et les acteurs politiques. Compte tenu de leur capacité à fournir une aide technique fondée sur leur expérience et leur savoir-faire, d'autres organisations se sont progressivement jointes au réseau international qui aide d'autres pays face aux mêmes processus ou à des défis semblables.

Acteurs internationaux et modes de coopération

Parmi les promoteurs de la démocratie, on trouve notamment des gouvernements démocratiques et leurs organismes ou institutions, par exemple des organes électoraux indépendants, des institutions multilatérales, des institutions financières internationales, des donateurs multilatéraux ainsi que des organisations non gouvernementales ayant des programmes d'envergure mondiale, des organisations non gouvernementales régionales et des organisations philanthropiques.

Ces acteurs forment un réseau qui fait la promotion de la démocratie et qui s'est transformé dans la dimension tant verticale qu'horizontale¹⁶. Par *dimension horizontale*, on entend toute forme de collaboration et d'apprentissage mutuel entre organisations d'un même niveau, par exemple entre l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Union européenne en Bosnie. La *dimension verticale* est celle où une organisation mondiale, comme la Division de l'assistance électorale des Nations Unies, aide une commission électorale indépendante à organiser une élection. Le processus tient donc compte des liens qui existent entre les acteurs d'un même niveau ainsi que de la coopération entre les institutions de différents niveaux.

L'évolution de ce processus a été marquée par trois différentes étapes ou générations.

Première génération : 1970-1990

La période politique 1970-1990 a été marquée par le début de la vague de démocratisation. Parmi les priorités figuraient le renforcement de la démocratie électorale garantissant la tenue d'élections libres et équitables, l'efficacité du registre électoral, la lutte

L'assistance internationale a cessé de n'être qu'une simple question de soutien économique et est devenue un véritable exercice de renforcement des capacités pour les institutions et les acteurs politiques.

contre la fraude électorale et l'observation électorale pour garantir la protection des droits politiques fondamentaux, bref, tous les éléments essentiels à la gestion efficace des élections.

Seconde génération : 1990-2000

La période suivante, 1990-2000, peut être considérée comme une phase de transition vers la consolidation des administrations électorales dans différentes régions du globe. Au nombre des priorités, on trouvait la consolidation du droit électoral, l'amélioration de l'accès aux élections, et l'équité de la compétition électorale (financement des campagnes et accès aux médias), le renforcement de la capacité des administrations électorales, l'éducation civique, la consolidation de partis politiques, la réorganisation de systèmes électoraux et l'implantation de nouveaux mécanismes, comme des procureurs spéciaux, pour repérer les infractions électorales et imposer les sanctions qui s'imposent.

Troisième génération : 2000-2005

La période 2000-2005 se caractérise par la véritable consolidation des organismes électoraux indépendants.

Les priorités comptaient notamment l'utilisation de la technologie dans les élections, les mécanismes garants de transparence et de responsabilisation, l'accès aux médias, la résolution de litiges entourant les élections, le vote à l'étranger, la création d'une fonction publique professionnelle dans le domaine des élections et une gestion électorale plus efficace afin de réduire les coûts des élections et d'améliorer le rendement des organismes électoraux.

La constante amélioration des institutions démocratiques, ainsi que l'organisation efficace d'élections

légitimes et crédibles, est un objectif que poursuivent toutes les démocraties, les nouvelles comme les anciennes, qui continuent de moderniser leurs processus électoraux. À l'heure actuelle, plusieurs pays tiennent pour la première fois de leur existence des élections multipartites ou réorganisent leur démocratie électorale¹⁷.

Un réseau international en matière d'élections

Plusieurs organisations font la promotion de la démocratie et de la coopération internationale à l'échelle mondiale, notamment les suivantes :

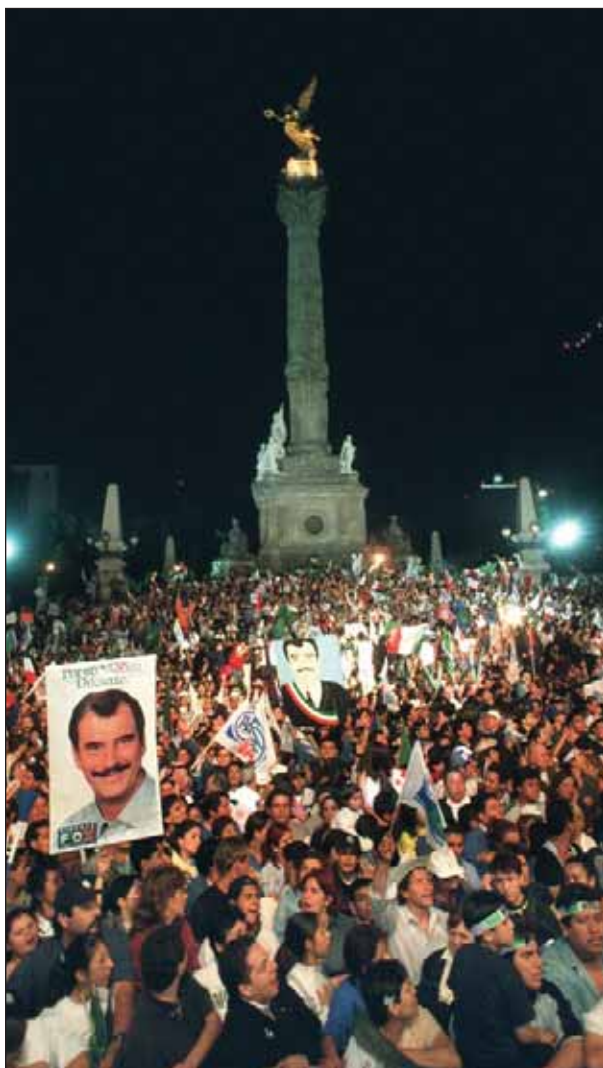
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), créée en 1973;
- National Endowment for Democracy (NED), créé en 1983;
- Centre d'aide et de promotion électorale de l'Institut inter-américain des droits de l'homme (CAPEL-IIDH), créé en 1983;
- IFES, créée en 1987;
- Unité pour la promotion de la démocratie de l'Organisation des États américains (UPD-OEA), créée en 1990;
- Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques des Nations Unies (DAENU), créée en 1992;
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), créé en 1995.

Ces organisations ou organes spéciaux sont chargés de gérer les plus importants projets d'assistance électorale au monde. Ils en sont graduellement venus à recourir au concours d'organismes électoraux dont l'expérience peut s'avérer utile à d'autres pays qui connaissent des changements semblables.

À la fin du 20^e siècle, un réseau international d'organisations électORALES a commencé à se former en vue de regrouper les organismes électORALES dans différentes régions. La première expérience en ce sens a été réalisée sur le continent américain. Il y a d'abord eu le Protocole de Tikal, en 1985, qui regroupait les organismes électORALES des pays d'Amérique centrale, suivi du Protocole de Quito, en 1989, qui liait les organismes électORALES des pays d'Amérique du Sud. Ces organes régionaux ont permis de mettre en place les synergies nécessaires pour encourager la création d'une association pour l'ensemble du continent : l'Union interaméricaine des organismes électORALES (UNIORE), qui a vu le jour en 1991. Plus tard, en 1997, une organisation spéciale a réuni les organismes des Caraïbes pour former l'Association des organisations électORALES des Caraïbes (ACEO), mais certains des pays qui la composent sont aussi membres de l'UNIORE.

D'autres régions du globe se sont livrées à des exercices semblables. L'Association of Central and Eastern European Election Officials (ACEEEO) a été établie en 1991 et l'Association des autorités électORALES d'Afrique (AAEA) a été créée en 1994. L'Association des autorités électORALES d'Asie (AAEA) a été créée en 1997 tout comme l'Association of Pacific Islands, Australia and New Zealand Electoral Administrators (PIANZEA).

Photo : AP (Marco Ugarte)



Des partisans du candidat de l'opposition, Vicente Fox, célèbrent sa victoire près du monument de l'Ange de l'indépendance, à Mexico, le 2 juillet 2000. Après plus de sept décennies, la présidence échappait au parti au pouvoir.



Troisième conférence de l'Union interaméricaine des organismes électoraux (UNIORE), tenue en juillet 1996 à Mexico. Née en 1991, cette organisation a répondu au souhait des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, qui voulaient établir des liens avec les autorités électorales d'Amérique du Sud.

Participation du Mexique au réseau électoral international

Au Mexique, l'Institut fédéral électoral (IFE) et le Tribunal électoral fédéral relevant du pouvoir judiciaire sont les deux autorités responsables des élections. Tous deux ont officiellement joint le réseau international en 1993 et ont commencé des échanges avec les autres autorités électorales de leur continent, puis d'autres régions.

Après les élections controversées de 1988, le Mexique a délaissé un système à un parti dominant au profit d'un véritable système multipartite; le nouveau système électoral, qui devait être à l'abri de la fraude, est devenu un atout pour le Mexique sur la scène internationale. Certains pays ont graduellement signalé leur intérêt à en connaître davantage sur l'expérience mexicaine et sur la complexité du nouveau système électoral qui a été mis à l'épreuve lors des élections fédérales de 1994, 1997, 2000 et 2003. Pour la première fois dans l'histoire du Mexique, les élections sont devenues une terre fertile inspirant la confiance de la

population qui apprécie l'avantage que comporte la création de solides institutions électorales travaillant sur tous les fronts pour garantir non seulement la tenue d'élections libres et équitables, mais aussi la véritable possibilité d'alternance du pouvoir.

Depuis 1993, année où la présence du Mexique sur la scène électorale internationale a commencé à se faire sentir, l'IFE a reçu la visite de 174 délégations de 34 pays ainsi que de 54 délégations de représentants diplomatiques de 82 pays qui se sont déplacées pour découvrir le système électoral et les aspects techniques des processus électoraux du Mexique. L'IFE a aussi participé à 223 conférences, ateliers et séminaires internationaux – comme coorganisateur dans 94 cas et participant dans les 129 autres.

Le Mexique a été invité à titre d'observateur étranger à participer à 57 missions se déroulant dans 21 pays et il a pris part à 52 missions d'assistance technique dans 26 pays. De plus, l'IFE a conclu 17 ententes de coopération internationale en matière électorale avec des organisations internationales, telles que les Nations Unies et l'International IDEA, des organisations internationales non gouvernementales comme l'IFES, et des organismes électoraux nationaux de pays comme le Canada, l'Espagne, la Colombie, le Panama et l'Inde.

Parmi les principales initiatives internationales au cours des 12 dernières années, les plus importantes sont les trois conférences trilatérales (Mexique-États-Unis-Canada), l'entrée du Mexique dans l'UNIORE en 1996, la signature de la lettre d'intention établissant le Partenariat pour le développement démocratique et électoral (PDDE) en 1998¹⁸ et l'accueil de la deuxième Conférence du Réseau mondial des organismes électoraux, après celle organisée à Ottawa, en 1999.

Les projets de formation et d'assistance électorale réalisés au Timor-Oriental en 1997, en Iraq en 2004 et en Haïti



Photo : Institut électoral fédéral

Participants à l'Atelier international sur l'administration électorale, tenu à Mexico, en novembre 2004, au profit du Conseil électoral provisoire de Haïti.

en 2004-2005, soutenus par les Nations Unies, figurent parmi les plus récentes et les plus importantes réalisations du Mexique. Sa capacité de façonner un projet d'assistance qui respecte la souveraineté nationale d'un pays qui connaît des difficultés et une transition orageuse vers la démocratie constitue la valeur ajoutée de ces réalisations.

Leçons retenues

Au cours des 12 dernières années, le Mexique a su tirer plusieurs leçons importantes :

- La démocratie ne peut être exportée; elle doit être définie localement. Aucune recette ou formule universelle ne peut s'appliquer à tous les pays. Le partage du savoir-faire n'est efficace que s'il prend en compte le contexte culturel, social, politique et historique de chaque pays. Il peut être utile de comparer comment d'autres pays ont résolu certains problèmes techniques pour examiner les diverses solutions possibles.

Cependant, il faut toujours éviter de simplement transplanter des formules sans tenir compte du contexte national.

- Il est nécessaire de professionnaliser l'observation des élections et l'assistance technique électorale sur la scène internationale. L'observation passive des élections n'est désormais plus utile à la coopération internationale. Les élections sont un laboratoire dans lequel des experts internationaux de la « science électorale » peuvent découvrir de nouvelles solutions et échanger des idées concernant les pratiques exemplaires avec leurs collègues, qui pourront appliquer ces dernières dans leur pays respectif. La surveillance de la régularité d'une élection est l'un des rôles cruciaux des observateurs internationaux; mais ce qu'ils retireront de l'expérience leur permettra d'aller de l'avant, de remettre en question leurs idées et de comparer leurs expériences et leurs défis.
- Les échanges internationaux en matière électorale doivent être bidirectionnels; il s'agit d'expériences

mutuellement enrichissantes pour tous les participants, et le respect de l'autre est essentiel. Il est absolument nécessaire que les acteurs électoraux adoptent une attitude impartiale; ceux-ci doivent toujours se rappeler qu'ils sont témoins d'un moment crucial de l'évolution politique d'un pays donné, peu importe s'il est développé ou en voie de développement.

Au moment où la démocratie fait partout face à de nouveaux défis, la coopération électorale internationale a donné au Mexique une véritable occasion de s'impliquer au sein de la communauté internationale. Elle lui a aussi donné une chance unique de se joindre aux pourparlers internationaux sur l'avenir des élections. En partageant l'expérience mexicaine, nous avons reçu plus que ce que nous avons essayé de transmettre à nos homologues. Nous sommes reconnaissants de l'occasion qui nous a été offerte et nous poursuivrons nos modestes efforts en vue d'améliorer la démocratie et les élections dans le monde. ✖

NOTES

1. Cet article a été rédigé en collaboration avec Isabel Morales, Carolina Varela et Lourdes González.
2. Samuel P. Huntington. « *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* », Norman (Oklahoma), University of Oklahoma Press, 1991.
3. Pour obtenir d'autres renseignements, voir Robin Ludwig. « Letting the People Decide: The Evolution of United Nations Electoral Assistance », *International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers*, n° 3 (2001), p. 1 à 2.
4. Les 39 démocraties recensées en 1974 représentaient 27,5 % de tous les pays, alors que les 76 recensées en 1990 comprenaient pour 46,1 % de l'ensemble des pays. Après 1990, le nombre de pays démocratiques a continué d'augmenter, mais à un rythme décroissant : de 1991 à 1992, le nombre de démocraties est passé de 91 à 99; en 1993, ce nombre est passé à 108 et, de 1994 à 1995, de 114 à 117. Voir Larry Diamond. « Is the Third Wave Over? », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3 (juillet 1996), p. 20 à 37. Le nombre de démocraties électorales et le pourcentage qu'il représente ont légèrement augmenté depuis 1995.
5. Notamment le Portugal, l'Espagne, la Grèce, le Pérou, le Brésil, l'Argentine et le Chili.
6. Voir Arne Tostensen. « Election Observation as an Informal Means of Enforcing Political Rights », *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, vol. 22, n° 3 (2004), p. 330 à 344; et Jeroen de Zeeuw. « Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy Assistance in Post-Conflict Societies », document préparé dans le cadre de la Conférence de l'Institut mondial pour le développement des recherches économiques de l'Université des Nations Unies (UNU/WIDER) intitulée « Making Peace Work », Helsinki (Finlande), 4 et 5 juin 2004, p. 3.
7. Voir Vikram K. Chand. « Democratisation from the Outside In: NGO and International Efforts to Promote Open Elections », *Third World Quarterly*, Vol. 18, n° 3 (septembre 1997), p. 543 à 562; Gregory H. Fox. « Election Monitoring: The International Legal Setting », *Wisconsin International Law Journal*, vol. 19, n° 3 (automne 2001), p. 295 à 319.

8. Horacio Boneo. « La observación (internacional y nacional) de las elecciones », *Diccionario electoral* (CAPEL/IFE/TEPJF/UNAM, 2003), p. 885 à 910.
9. Voir Timothy D. Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion: Enhancing Local Governance », étude de cas relative au projet de vision de l'ONU, Global Public Policy Networks (Global Public Policy Institute, 1999), disponible, à www.globalpublicpolicy.net/index.php?id=165.
10. Voir Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
11. Voir Carlos Santiso. « International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Toward a Second Generation? », *European Journal of Development Research*, vol. 13, n° 1 (juin 2001), p. 154 à 180.
12. Voir International IDEA. « Ten Years of Supporting Democracy Worldwide », 2005, p. 41, disponible à www.idea.int/publications/anniversary/index.cfm.
13. Voir Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
14. Cette idée est inspirée de l'article classique rédigé par Michael Doyle en 1983, qui, selon Chand, « Democratisation from the Outside In », et Sisk, « Global Networks for Democracy Promotion », a considérablement influencé la politique étrangère des démocraties.
15. De Zeeuw. « Projects Do Not Create Institutions », p. 3.
16. Sisk. « Global Networks for Democracy Promotion ».
17. Voir la base de données du CAPEL (espagnol) qui traite des réformes électorales dans les Amériques, à www.iidh.ed.cr/capel/.
18. Pour obtenir des renseignements sur ce projet, voir le Partenariat pour le développement démocratique et électoral (PDDE), *Program Concept Paper* (présenté à Ottawa en avril 1999 lors du lancement du partenariat). Les membres fondateurs sont Élections Canada, l'IFES, l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, l'Institut fédéral électoral du Mexique et la Division de l'assistance électorale des Nations Unies.



Le projet ACE

Une nouvelle vision

Thérèse Pearce Laanela

Coordonnatrice du projet ACE, International IDEA, Stockholm

Le projet ACE est un répertoire d'information sur l'administration électorale. Il a été mis en ligne en 1998 pour offrir des modèles et des principes directeurs utiles à l'élaboration de lois et procédures électorales. En 2004, les partenaires du projet ACE ont décidé de le transformer en un réseau de connaissances électorales d'une portée et d'une ampleur plus grandes. Le projet relève maintenant d'une nouvelle approche en matière de coopération électorale, prévoyant un site Web beaucoup plus interactif, des communautés d'échange de pratiques et un volet voué au développement des capacités. Le site Web du projet ACE, en anglais, en français et en espagnol, se trouve à www.aceproject.org.

Au cours des années 1990, dans les pays balayés par le vent de la démocratisation, la tenue d'élections était le point de ralliement par excellence. Cependant, les personnes chargées de mettre au point les lois, les procédures et les manuels électoraux trouvaient souvent très haute la pente à monter. Elles demandaient parfois à consulter des manuels écrits dans d'autres pays, mais ceux-ci devaient être télécopiés par des services téléphoniques peu fiables. Comme ces problèmes étaient une source de frustration grandissante pour les personnes et les organisations responsables des structures électorales, on a songé à les aider en mettant à leur disposition les connaissances existantes sur la démocratie électorale, organisées en catégories.

C'était en 1997. Les trois partenaires fondateurs (l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale [International IDEA], le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU et l'IFES) ont alors convenu que la vision commune serait réalisée de façon décentralisée. Chacun des organismes a accepté d'assumer certaines tâches, grâce à ses propres sources de financement, dans le respect de ses propres règles et lignes directrices. Des milliers de pages ont ainsi été recueillies sur 12 sujets : cadre législatif; systèmes électoraux; délimitation des circonscriptions; administration électorale; éducation de l'électorat; inscription des électeurs; opérations de vote; dépouillement des

votes; partis politiques et candidats; médias; technologie; et intégrité électorale. On a versé dans le site Web des descriptions des systèmes électoraux, divers modèles pour leur mise en œuvre et d'amples détails sur leurs facteurs de réussite. La distribution de l'information s'est faite principalement par Internet et CD-ROM. Un guide d'utilisation a également été offert, dont le contenu était facilement imprimable. Le site Web du projet ACE est utilisé partout dans le monde, et on estime qu'il reçoit environ 200 000 visiteurs par mois. Les répondants à un sondage mené en 2003 ont



Le site Web du projet ACE est situé à l'adresse www.aceproject.org.

Les organismes suivants conjuguent leurs efforts pour étendre le Réseau du savoir électoral ACE.

Département des affaires économiques et sociales de l'ONU : organise des conférences de l'ONU sur des questions de politique mondiale, sert de secrétariat au Conseil économique et social et effectue des recherches et des analyses politiques sur l'administration publique, la population, le développement social, le développement durable et l'environnement.

Élections Canada : l'institution non partisane chargée de conduire les élections générales, les élections partielles et les référendums fédéraux. Son principal objectif est de veiller à ce que les Canadiens puissent exprimer leur choix de façon libre et impartiale aux élections et référendums.

Electoral Institute of Southern Africa (EISA) : organisme sans but lucratif de Johannesburg, en Afrique du Sud, qui encourage la tenue d'élections justes et démocratiques en Afrique par la recherche, le renforcement des capacités, l'activisme et d'autres interventions ciblées.

IFES : organisme sans but lucratif et non partisan qui soutient le développement démocratique des sociétés. L'IFES a créé et mis en œuvre dans plus d'une centaine de pays des solutions complètes faisant une grande place à la collaboration.

Institut fédéral électoral du Mexique (IFE) : l'organisme public indépendant chargé de l'organisation et de la conduite des élections fédérales au Mexique. Il veille à l'authenticité et à l'efficacité du vote, renforce le système politique et contribue au développement de la vie démocratique.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) : organisme qui fait la promotion de la démocratie viable dans le monde entier.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) : cet organisme constitue le réseau de développement mondial de l'ONU. Il prône le changement et facilite l'accès des pays aux connaissances, à l'expérience et aux ressources permettant de rehausser la qualité de vie des populations.

souligné sa grande valeur, de même que le potentiel d'Internet comme outil de promotion de l'interaction.

Une nouvelle approche de partenariat

En 2004, les partenaires fondateurs, de concert avec Élections Canada, l'EISA, l'IFE du Mexique et le PNUD, ont accepté de revoir la vision sous-jacente et la gamme de services du projet ACE. Il s'agissait d'en faire une initiative plus active et de solliciter la collaboration de membres associés tels qu'universités et organismes électoraux régionaux et nationaux. En février 2005, l'Université de Calgary est devenue membre associé. La gamme de services comporte maintenant trois volets : les services du savoir,

le réseautage des intervenants et le développement des capacités.

L'administration électorale, une profession

Le projet ACE et son contenu sont fondés sur une conviction fondamentale : l'administration électorale est une profession à part entière. Or, une profession doit reposer sur un savoir solide. C'est pourquoi le projet ACE vise à :

- permettre aux professionnels et aux décideurs du domaine électoral d'accéder facilement à une documentation de référence;
- favoriser le savoir et l'apprentissage sur les processus électoraux démocratiques;
- présenter un choix de cadres et d'orientations aux responsables et

aux décideurs du domaine électoral qui souhaitent consolider les systèmes et processus électoraux de leur pays;

- cerner les pratiques les plus efficaces en conception et administration de systèmes électoraux;
- promouvoir la transparence, la reddition de comptes, le professionnalisme, la viabilité et l'efficacité des processus électoraux dans les démocraties en développement;
- encourager le recours aux pratiques exemplaires d'administration et de gestion;
- souligner les innovations sur la scène internationale.

Un des grands défis que doit relever le projet consiste à produire du matériel d'une qualité soutenue pouvant être utile à une vaste gamme d'utilisateurs, dont :

- les hauts responsables du gouvernement et les élus chargés des politiques électorales;
- les fonctionnaires de tous les niveaux qui s'occupent d'aspects particuliers de la conduite des scrutins;
- les personnes et les entités (dont les associations et les réseaux régionaux) qui conseillent les organismes électoraux;
- les groupes d'observation électorale nationaux et internationaux;
- les journalistes et les regroupements de médias;
- les groupes de recherche et d'élaboration de politiques qui s'intéressent

Systèmes électoraux

Cadre législatif

Administration électorale

Délimitation des circonscriptions

Éducation de l'électorat

Inscription des électeurs

Opérations de vote

Partis politiques et candidats

Dépouillement des votes

Medias et Élections

Intégrité électorale

Élections et technologie

À propos du projet ACE

Échantillons du projet ACE

Études

Passerelles vers d'autres sites

Glossaire

Une barre de menu montre les nombreux sujets abordés sur le site Web du projet ACE.

aux systèmes et aux processus électoraux;

- les universitaires et les étudiants, surtout ceux qui se spécialisent en administration électorale, en administration publique ou en science politique;
- les organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement démocratique;
- les organisations intergouvernementales, parlementaires et non gouvernementales qui soutiennent les organismes électoraux;
- le grand public.

L'amélioration des services du savoir

En ce qui concerne le volet des services du savoir, il s'agit de mettre à jour et de consolider la base de connaissances du projet ACE initial, en y ajoutant des éléments dynamiques, des fonctions interactives et des services spécialisés à l'intention des utilisateurs. À cette fin, deux initiatives seront menées.

Premièrement, on développera, actualisera et améliorera le contenu du projet ACE, dans le but d'en faire une collection complète et fiable de documents conviviaux, pratiques et instructifs sur les approches de gestion, les différentes méthodes de mise en œuvre, les coûts et les politiques en matière d'administration électorale. Mis à part certains fichiers spécialisés, les documents – tantôt descriptifs et conceptuels, tantôt opérationnels et procéduraux – sont censés être compréhensibles par tout lecteur, même s'il n'a pas de formation en droit, en gestion, en politique ou en administration électorale. L'information y est traitée selon un plan hiérarchique; on commence par un sommaire général

de la fonction électorale, puis on passe aux particularités des différents procédés ou concepts, et enfin à des exemples hautement détaillés de processus ou de constructions conceptuelles.

Le site Web du projet ACE est utilisé partout dans le monde, et on estime qu'il reçoit environ 200 000 visiteurs par mois.

Les 12 sujets sont en train d'être actualisés en mettant particulièrement l'accent sur les points suivants :

- l'importance de la viabilité des procédures électorales et de l'utilisation de mesures efficaces et économiques;
- les liens entre les différents aspects fonctionnels de l'administration électorale, de même que l'interrelation générale des éléments de tout système démocratique efficace;
- l'importance des exercices d'évaluation comme outil d'amélioration graduelle de l'administration électorale d'un scrutin à l'autre;
- le dialogue continu avec les groupes d'intervenants, comme les organismes gouvernementaux concernés, les partis politiques, les médias et les organisations de la société civile, afin d'encourager et de maintenir la confiance à l'endroit du processus électoral;
- la promotion du professionnalisme dans l'administration électorale, grâce à des propositions concrètes de réseautage, des descriptions des leçons apprises, des recherches et autres;
- l'accès à des échantillons de spécifications techniques et de divers documents, tels que formulaires, listes de vérification, lois et règlements, guides de formation, rapports, articles de journaux, études, données et conseils d'experts.

Quant à la deuxième initiative, très novatrice si on la compare au projet ACE actuel, elle permettra de greffer au site beaucoup plus de fonctions dynamiques et interactives. Ainsi, chaque texte ou fichier sera accompagné d'un menu actif où l'utilisateur pourra choisir les fonctions suivantes :

- des liens directs et systématiques vers le **projet EPIC**¹ donneront accès à des données brutes comparatives à jour sur les mêmes sujets que le projet ACE, pour de nombreux pays;
- une fonction de **ressources électorales en ligne** sera substituée aux échantillons de matériel actuellement sur le site; elle permettra de consulter une gamme élargie de ressources électorales mieux organisées et continuellement mises à jour;
- une rubrique **point de mire**, produite trois ou quatre fois par année, portera sur des questions électorales d'actualité et d'intérêt général. En plus de ses trois ou quatre pages de texte actuelles, elle contiendra des liens vers les autres pages du site qui traitent du même sujet, des liens externes vers des ressources Web pertinentes, une liste de lectures recommandées et des pistes de discussion;
- un **service de consultation électorale en ligne** sera étroitement lié au deuxième volet de services du projet, le réseautage des intervenants. Ce portail sera divisé en trois sections :
 - un bureau d'aide où les utilisateurs pourront poser leurs questions aux spécialistes;
 - les archives des questions des utilisateurs et des réponses données par les experts;
 - un forum où les spécialistes pourront se rencontrer virtuellement et discuter;
- une section portant sur **les élections de nos jours** servira de grand centre de ressources sur le perfectionnement

professionnel; on y trouvera la liste des colloques ou conférences à venir de même que des tutoriels en ligne, des recueils de documents de formation et une liste de cours, de bourses et de possibilités d'emploi. On publiera également dans cette section un bulletin sur les activités des intervenants du réseau;

- des **études de cas** sur des réformes ou des innovations électorales particulières pourront être consultées; 133 études sur l'administration des élections et les expériences dans différents pays sont déjà rassemblées sur le site, et la collection sera mise à jour régulièrement;
- un **jeu-questionnaire** permettra aux utilisateurs de mettre à l'épreuve et augmenter leurs connaissances des 12 sujets du projet ACE, de façon à approfondir les enjeux et rehausser leurs compétences.

Le réseautage des intervenants

Le volet des services axés sur le réseautage cherche à rehausser le côté actif et interactif du projet ACE : on veut qu'il devienne un centre « vivant » de connaissances nourri par un réseau virtuel international de spécialistes de chacun des 12 sujets du projet.

Contrairement à ce qu'on trouve dans d'autres domaines, il n'existe guère, en administration électorale, de base de connaissances pratiques codifiées que les intervenants pourraient consulter pour répondre à des questions comme : quelles mesures fonctionnent bien ou moins bien, quelles solutions sont adaptées à telles conditions, comment

travailler le plus économiquement, ou quels sont les meilleurs principes de gestion. Les connaissances sont plutôt acquises sur le tas, sans analyse, structure ni apport des autres domaines d'études.

Il y a certes des occasions de réseautage lors de conférences régionales, mais celles-ci ne se penchent habituellement que brièvement sur un sujet donné, ne réunissent que les hauts responsables électoraux et ne sont pas suivies d'un approfondissement des discussions. Par conséquent, elles ne donnent pas la chance aux intervenants dont relève une tâche précise, comme la délimitation des circonscriptions ou la préparation du dépouillement, de mettre en commun leurs préoccupations, leurs connaissances ou leurs expériences.

Les intervenants du domaine électoral ont avant tout besoin du soutien de deux catégories de personnes. Il s'agit d'abord des personnes qui, partout dans le monde, doivent relever les mêmes défis qu'eux – que ce soit régler des différends sur les limites des circons-



Le site Web du projet EPIC est situé à l'adresse www.epicproject.org.

criptions, créer des logiciels d'inscription des électeurs ou mettre au point des méthodes novatrices et constructives de liaison avec les partis politiques.

C'est pourquoi le premier type de réseau des intervenants sera fondé sur la nature des tâches. Avec le temps, il deviendra un mécanisme de soutien mutuel et de perfectionnement professionnel, une source d'expertise

d'échantillons de matériel, de nouvelles à jour et d'autres ressources sur l'administration électorale.

Cette nouvelle stratégie régionale du projet ACE sera mise à l'essai en

Afrique australe.

L'EISA renforcera les réseaux régionaux déjà présents dans cette partie de l'Afrique, notamment le SADC Electoral Commissioners Forum (forum des commissaires

électorales de la Communauté de développement de l'Afrique australe) et le SADC Election Support Network (réseau de soutien électorale). Ce nouveau type de réseau offrira son soutien au réseautage électronique et organisera des réunions périodiques entre les entités.

Le développement des capacités

Comme troisième volet, on ajoutera au projet ACE un module de développement des capacités. Il sera axé sur la formation, les services consultatifs professionnels et les partenariats avec les pairs, surtout entre organismes électoraux, en vue de renforcer leur capacité de mener des élections justes et équitables, ainsi que leur professionnalisme.

Dans l'ensemble, on vise avec ce troisième volet à exploiter plus vigoureusement toutes les connaissances et compétences que renferment les documents et les réseaux du projet ACE, de manière à ce que les organisations membres puissent disposer d'un éventail de services de développement des capacités. Selon les partenaires du projet, ces services font l'objet d'une demande de plus en plus forte de la part des organismes électoraux du monde entier, et on constate un besoin grandissant d'occasions de formation et de perfectionnement professionnel améliorées pour les responsables électoraux dans les pays en développement et les économies en transition.

Vu la nature évolutive de ce volet et la grande ampleur des ressources qu'il pourrait nécessiter, il prendra d'abord la forme d'un projet pilote. L'EISA en sera l'hôte et l'administrateur, et ses services de développement des capacités viseront les services consultatifs techniques, la formation et la promotion des partenariats avec les pairs. Au terme du projet pilote, la méthode et la structure qui auront donné les meilleurs résultats serviront à l'élaboration d'un modèle. Il aura pour principe de fond le renforcement de la capacité des organismes régionaux d'offrir des services électoraux de qualité à l'électorat. ✕

Il sera axé sur la formation, les services consultatifs professionnels et les partenariats avec les pairs, surtout entre organismes électoraux, en vue de renforcer leur capacité de mener des élections justes et équitables.

concrète et un outil de contrôle de la qualité des services du savoir présentés sur le site Web du projet ACE.

Quant à la seconde catégorie de personnes, il s'agit des collègues qui partagent avec l'intervenant une même réalité culturelle, géographique ou historique. Conformément à un modèle ayant déjà fait ses preuves dans le cadre du projet EPIC, des entités très diverses – associations régionales, associations professionnelles d'administrateurs d'élections, organismes électoraux et organisations non gouvernementales prodémocratie – offriront aux intervenants des services de grande qualité, adaptés aux besoins de leur région. Ces entités représentent également les meilleures sources de données et de recherches, d'études nationales,

NOTE

1. Le projet EPIC (Electoral Process Information Collection [collecte d'information sur le processus électoral]) (www.epicproject.org) publie des données comparatives, par pays, sur les pratiques de gestion électorale courantes de différents pays du monde. Son contenu diffère donc

des principes, des modèles et des processus affichés sur le site du projet ACE. Le projet EPIC est mené conjointement par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'IFES.



Pour une vérification plus efficace des résultats des élections transitoires

Eric C. Bjornlund

Directeur, Democracy International

Malgré la popularité croissante des sondages des votants dans les programmes d'assistance électorale internationaux, l'auteur avance que le « comptage parallèle des résultats » (CPR) ou « échantillonnage des résultats » est un outil plus approprié pour vérifier le dépouillement du vote des élections transitoires ou après-conflit. Les CPR – souvent réalisés par des observateurs locaux – sont généralement plus fiables que les sondages des votants lorsque le milieu politique est caractérisé par l'intimidation ou l'incertitude, une situation typique de ce genre d'élection. Les sondages des votants offrent un aperçu des motivations des électeurs, mais leur utilisation pour vérifier ou extrapoler des résultats nuit souvent à la démocratisation réelle en minant le rôle des organisations nationales. Les donateurs et conseillers internationaux doivent mieux comprendre ces techniques pour apporter une contribution plus efficace aux élections démocratiques.

Grâce à la sophistication des techniques de vérification du dépouillement du vote mises au point depuis les années 1980, les autocrates ont de plus en plus de mal à manipuler les résultats électoraux sans se faire prendre. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont élaboré des techniques efficaces pour détecter ce type de fraude. Or, malgré leur grande expérience et une abondance de preuves, les experts et les organismes internationaux sont en profond désaccord sur la pertinence, l'efficacité et la fiabilité de certaines de ces techniques. Diverses méthodes de vérification se font concurrence pour se faire valoir et obtenir des ressources, une source de confusion et d'incertitude dans les situations politiques tendues. Ce manque de coordination menace les efforts de la communauté internationale pour encourager et observer les élections démocratiques.

Depuis les années 1980, les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont mené des comptages parallèles des résultats (CPR) pour vérifier l'exactitude ou l'intégrité des résultats d'élections transitoires ou après-conflit publiés par les autorités électorales. Depuis quelques

années, ils font aussi un usage croissant des sondages des votants lors de telles élections. Lors d'un CPR (ou échantillonnage des résultats), des observateurs locaux examinent le vote et le dépouillement aux bureaux de scrutin et font rapport sur les résultats locaux de façon indépendante¹. Les CPR permettent aux organisations d'observation de vérifier le compte des résultats électoraux après le dépouillement du vote aux bureaux de scrutin. Lors d'un sondage des votants, des chercheurs interrogent des électeurs sortant de certains lieux de scrutin sur leur décision de vote.

Les CPR et les sondages des votants vont parfois à l'encontre l'un de l'autre. Les sondages des votants parrainés par des groupes internationaux peuvent détourner l'attention des CPR menés par les groupes nationaux et peuvent manquer de fiabilité dans les milieux politiques opprimés. D'ailleurs, lorsqu'on peut mener des sondages des votants fiables dans un pays, les CPR – généralement plus chers et difficiles à organiser – ne sont probablement pas nécessaires. Lorsqu'on effectue les deux, les résultats d'un CPR fiable devraient servir en priorité à la vérification du dépouillement du

Sondages des votants : sondage des électeurs à la sortie de lieux de scrutin politiquement représentatifs sur leur décision de vote et leurs motivations.

Comptage parallèle des résultats complet ou échantillonnage des résultats complet : essai de prévision ou de vérification des résultats électoraux fondée sur l'observation effective du dépouillement du vote dans tous les lieux de scrutin d'une élection.

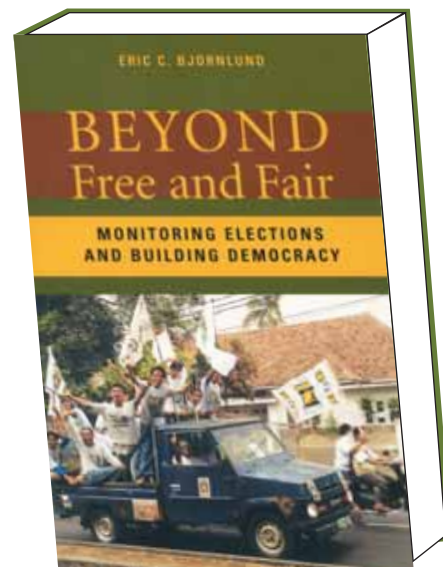
Comptage parallèle des résultats ou échantillonnage des résultats : prévision ou vérification des résultats électoraux fondée sur l'observation effective du dépouillement du vote dans des lieux de scrutin statistiquement significatifs choisis au hasard. On appelle aussi ce processus « comptage parallèle des résultats partiel » ou « échantillonnage des résultats partiel » pour le distinguer du « comptage parallèle des résultats complet » ou « échantillonnage des résultats complet ».

Organisation d'observation électorale nationale : organisation civile (ou coalition d'organisations) non partisane créée pour observer les processus électoraux dans son pays et faire rapport à cet égard.

vote; les parties intéressées devraient plutôt consulter les sondages des votants pour étudier les motivations des électeurs.

Les récentes élections en Macédoine et en Ukraine nous enseignent des leçons importantes sur la nécessité d'une meilleure coordination entre les promoteurs des diverses techniques

d'observation électorale. En 2002 en Macédoine, un sondage des votants parrainé par un groupe international pour réaliser une extrapolation rapide des résultats a éclipsé un excellent CPR effectué par un groupe national. Les objectifs de développement démocratique plus généraux que partageaient tous les intéressés n'en ont pas été favorisés. En 2004 en



Eric C. Bjornlund est aussi l'auteur du livre Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy (Woodrow Wilson Center Press et Johns Hopkins University Press, 2004), qui dresse un portrait détaillé de l'observation des élections dans les démocraties naissantes.

Ukraine, un CPR a contredit les sondages des votants, qui indiquaient une possibilité de fraude. De telles divergences nuisent à la crédibilité de l'observation électorale.

CPR (échantillonnages des résultats) complets et partiels

Aux Philippines, le NAMFREL (le mouvement national des citoyens pour des élections libres) a proposé un échantillonnage des résultats officiels pour vérifier l'exactitude du dépouillement officiel du vote. Au moyen du comptage des résultats obtenus de chaque bureau de scrutin du pays à l'élection présidentielle « éclair » décisive de 1986, le NAMFREL a remis les résultats officiels en question et a fourni la base d'une critique internationale du processus². Au plébiscite de 1988 du Chili sur le maintien en poste du président Augusto Pinochet, des groupes d'observation nationaux recevant des conseils de l'étranger ont



Des observateurs officiels nommés par les candidats surveillent avec un observateur international les urnes transparentes utilisées dans la ville de Mykolaïv dans le sud de l'Ukraine pendant la reprise du deuxième tour de l'élection présidentielle dans ce pays, le 26 décembre 2004.

introduit une innovation importante dans la méthode d'échantillonnage des résultats : l'échantillonnage statistique³. Depuis, des organisations multilatérales et des groupes d'observation nationaux conseillés par des organisations internationales ont utilisé avec succès des échantillonnages de résultats fondés sur des statistiques pour vérifier les résultats électoraux de dizaines de pays.

L'échantillonnage statistique assure la fiabilité des vérifications alors qu'un

Les sondages ne sont pas toujours fiables, particulièrement à la suite d'un conflit ou dans une période transitoire.

CPR complet, qui cherche à obtenir tous les résultats locaux du pays, ne peut habituellement pas servir à évaluer l'exactitude du dépouillement officiel du vote, et ce pour deux raisons majeures.

Tout d'abord, les observateurs n'obtiennent jamais les résultats de tous les bureaux de scrutin du pays, même dans les meilleures conditions, y compris un long délai et de vastes ressources. En général, il est plus difficile d'obtenir les résultats des régions rurales ou moins accessibles, dont les tendances de vote peuvent différer de celles des régions urbaines. Les données manquantes n'étant pas aléatoires, dans le cas d'une élection serrée, un comptage complet ne peut pas déterminer l'exactitude du nombre de votes déclaré. Même la collecte d'un pourcentage élevé des résultats sera statistiquement faussée et possiblement trompeuse.

Ensuite, les groupes d'intervenants qui utilisent une méthode complète ne peuvent généralement pas traiter et interpréter l'énorme quantité de données dans un délai raisonnable

après l'élection. Le défi est déjà de taille pour le gouvernement et les organismes électoraux, malgré les ressources et les pouvoirs dont ils disposent. En conséquence, les résultats d'un CPR complet ne sont pas prêts au moment de la vérification des résultats officiels.

Un comptage indépendant complet peut toutefois servir à des fins constructives; il peut offrir une méthode d'organisation pour les bénévoles,

décourager les dépouillements frauduleux et servir de base aux enquêtes ultérieures sur toute accusation de

dépouillement frauduleux dans les régions. Par contre, un comptage indépendant fondé sur un échantillon statistiquement significatif est plus rapide et plus précis qu'un comptage indépendant où l'on cherche à obtenir tous les résultats au pays, un processus inévitablement incomplet et non représentatif. Tout comme le sondage des votants, le CPR peut utiliser un échantillonnage statistique pour extrapoler des résultats dans une marge d'erreur statistiquement significative et faire une comparaison avec les résultats publiés.

Cependant, la différence entre le CPR et le sondage des votants est que le premier se fonde sur les résultats réels du scrutin, tels qu'ils ont été dépouillés par les fonctionnaires électoraux sous la surveillance des observateurs, alors que le second se fonde sur des sondages des électeurs concernant leur décision de vote.

Sondages des votants

Au cours des dernières années, les organisations nationales et internationales se sont progressivement tournées vers les sondages des votants pour vérifier les résultats officiels des élections transitoires. Elles comparent les conclusions des sondages des votants (et sondages d'opinion) aux résultats publiés par les organismes électoraux. Or, ces sondages ne sont pas toujours fiables, particulièrement à la suite d'un conflit ou dans une période transitoire. De plus, même si les sondages des votants donnent un aperçu des motivations des électeurs, ils ne sont généralement pas fiables en matière de vérification. Leurs résultats sont trop incertains pour justifier des questions sur la crédibilité des résultats officiels.

Les sondages des votants ont posé problème même aux États-Unis, où ils sont pourtant utilisés depuis longtemps. Tout d'abord, il persiste une crainte voulant que la diffusion prématurée des résultats des sondages des votants influence le choix des électeurs qui

Photo : AP (Wilfredo Lee)



Des fonctionnaires électoraux à Fort Lauderdale, en Floride, observent les résultats électoraux du 7 novembre 2000 après la fin du dépouillement des bulletins de vote. Le soir de cette élection serrée, en se fondant sur les sondages des votants de la Floride, les réseaux télévisés américains ont d'abord déclaré gagnant (à tort) le candidat démocrate Al Gore.

n'ont pas encore voté. En outre, la fiabilité de ces sondages est mise en doute. Par exemple, en 2000 en Floride, les réseaux de télévision qui se sont fiés aux sondages des votants ont d'abord prédit l'élection d'Al Gore, puis celle de George W. Bush, pour enfin conclure qu'ils ne connaissaient pas vraiment les résultats. En 2004, des sondages des votants ont indiqué à tort l'avance de John Kerry dans plusieurs États clés, faisant de lui le président.

La validité des sondages des votants est particulièrement douteuse dans les sociétés transitoires ou semi-autoritaires, dont le climat d'intimidation historique incite de nombreux électeurs à ne pas voter. La validité d'un sondage des votants repose sur la volonté des électeurs de dire à un étranger pour qui ils ont voté. En réalité, les groupes d'observation électorale nationaux et internationaux ont notamment inventé les CPR parce que les sondages des votants ne semblaient pas convenir au climat d'intimidation qui domine souvent les élections transitoires ou après-conflit.

C'est un sondage auprès des votants qui a donné l'impression que Viktor Ioutchtchenko avait gagné.

Un sondage des votants mené par un groupe international éclipse le CPR en Macédoine

En septembre 2002, en Macédoine, on a mené un sondage des votants à l'aide de fonds internationaux, malgré le fait que l'élection se déroulait dans un climat politique incertain, et que le pays avait connu de graves conflits ethniques l'année précédente⁴. La violence, l'intimidation et la rhétorique nationaliste extrémiste avaient marqué la période préscrutin,

et cette conjoncture soulevait évidemment des doutes – lorsque les électeurs ont peur d'exprimer leur position politique, les sondages menés auprès d'eux après le vote ne sont ni utiles ni exacts. Le climat d'intimidation était tel que, dans ce pays de deux millions d'âmes, la communauté internationale avait lancé l'une des plus vastes campagnes d'évaluation électorale de l'histoire; 800 observateurs de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe y avaient même été dépêchés.

À l'échelle nationale, un groupe d'évaluation non partisan, la Citizen's Association MOST, a procédé au comptage parallèle d'échantillons de résultats choisis au hasard, puis a rendu compte de ses constatations pour chacune des six circonscriptions. Son rapport aurait été un meilleur outil d'évaluation de la crédibilité des résultats officiels⁵, mais les médias et la communauté internationale ne lui ont prêté aucune attention, car un sondage des votants, mené et annoncé par une organisation internationale, avait déjà été rendu public. Une collaboration plus étroite entre les organisations de vérification nationales et internationales aurait peut-être permis d'éviter que le CPR national soit dédaigné au profit du sondage.

Comme l'issue de l'élection en Macédoine n'a pas fait l'objet de



Photo : PCI/Abaca (Alexander Sinitso)

Des représentants de la commission électorale d'Ukraine visitent une urne à un bureau de scrutin de Kiev à la fin du deuxième tour initial de l'élection présidentielle, le 21 novembre 2004.

grande controverse, on n'a pas remis en question la valeur du sondage des votants comme outil de vérification des résultats. Il n'empêche que le fait qu'une organisation internationale a mené un sondage des votants au moment même où une autre organisation mobilisait des ressources d'une ampleur presque sans précédent pour combattre l'intimidation ambiante montre, à tout le moins, que la communauté internationale était très divisée sur les méthodes d'évaluation à employer.

Questions sur le sondage des votants en Ukraine

En Ukraine, la sagesse populaire veut que le chef de l'opposition, Viktor Ioutchtchenko, a remporté le deuxième tour de l'élection présidentielle le 21 novembre 2004. À preuve cet éditorial publié le 2 décembre dans le *Washington Post* : « Une majorité d'Ukrainiens ont voté pour [...] Ioutchtchenko malgré la campagne d'une malhonnêteté éhontée menée

par le gouvernement, [et] les autorités ont ensuite tenté de voler la présidence [...] »⁶. Il est vrai que les observateurs internationaux ont condamné le déroulement du processus électoral, mais ils ne sont pas allés jusqu'à couronner un gagnant. Leurs rapports, s'ils ont confirmé de graves lacunes, n'ont pas démontré que la majorité avait en fait voté pour l'opposition.

C'est un sondage auprès des votants qui a donné l'impression que Viktor Ioutchtchenko avait gagné. La commission électorale de l'Ukraine avait déclaré que le candidat du gouvernement, Viktor Ianoukovitch, avait obtenu 15 millions de votes (49,5 %), et Ioutchtchenko, 14,2 millions (46,6 %). Cependant, selon le sondage effectué par une coalition de groupes locaux, l'opposition avait en fait obtenu 54 % des voix, contre 43 % pour le gouvernement⁷. Financé par des donateurs internationaux, ce sondage avait été mené auprès de 20 000 électeurs au moyen de questionnaires prétendument anonymes. À en croire ses conclusions, la commission électorale avait surestimé

de quelque 2 millions de voix l'appui à Ianoukovitch, qui aurait « réellement » obtenu environ 13,1 des 30,5 millions de votes exprimés, et sous-estimé du même nombre (2,2 millions) le soutien à Ioutchtchenko.

Or, une fraude d'une telle envergure aurait été extrêmement difficile à commettre le jour d'élection, simplement en truquant les résultats aux bureaux de vote individuels. Les témoignages des observateurs sur place sont certainement très préoccupants, mais ils n'expliquent pas comment auraient pu être volés des millions de votes, dix ou cent bulletins à la fois. L'énorme fraude que supposent les résultats du sondage aurait nécessité la manipulation du processus général de compilation des résultats.

Pour déceler cette manipulation éventuelle, le Committee of Voters of Ukraine (CVU), comme il l'avait fait avant, a effectué le comptage parallèle d'un échantillon aléatoire de bulletins déposés à 1 500 bureaux de vote. Cette organisation non partisane a toutefois refusé de rendre publics les résultats de

son CPR après l'élection, étant donné que l'écart entre les candidats était inférieur à la marge d'erreur. En d'autres mots, le CPR montrait que la course était serrée, ce qui semblait écarter l'hypothèse d'une fraude généralisée à l'étape de la compilation. Après la décision de la cour suprême de l'Ukraine d'ordonner une nouvelle élection, le CVU a finalement fait rapport en détail des irrégularités relevées par ses observateurs partout au pays⁸. Leurs témoignages ne laissent planer guère de doute sur l'existence de problèmes généralisés, mais ceux-ci ne peuvent à eux seuls expliquer la différence entre les résultats du sondage des votants et ceux de la commission électorale.

La communauté internationale n'a donc jamais vraiment su quel candidat avait remporté l'élection ukrainienne du 21 novembre. L'indignation de la population et de la communauté internationale a certainement ouvert la voie à l'élection – plus légitime – du 26 décembre, mais les gouvernements occidentaux et leurs observateurs se sont gardés d'admettre les limites de leurs outils d'analyse, ce qui a exacerbé les tensions avec la Russie, et pourrait compliquer l'implantation des normes internationales ailleurs dans le monde.

On a accordé une grande importance aux sondages des votants menés en Macédoine et en Ukraine, mais on peut s'interroger sur leur exactitude et le bien-fondé de leur méthodologie. Pourtant, et pour diverses raisons, ils ont éclipsé de bons CPR.

Choisir les bons outils et améliorer la coordination

Le cas de la Macédoine, de l'Ukraine et d'autres pays soulève des questions importantes sur la pertinence et l'efficacité des différentes techniques de



Photo : AP (Alexander Zemlianichenko)

Des partisans du candidat de l'opposition Viktor Ioutchtchenko se réjouissent des premiers résultats des sondages des votants, au cours d'un rassemblement sur la place de l'Indépendance à Kiev, le 26 décembre 2004.

vérification du dépouillement du vote. Pour continuer de prévenir ou de déceler la manipulation du processus de comptage, les organisations d'évaluation électorale doivent continuer d'en vérifier les résultats avec discipline, rigueur et vigueur, et s'adapter aux nouvelles réalités technologiques et politiques. Les CPR partiels – qui utilisent des échantillons bien plus grands que les sondages des votants, et qui se fondent, comme les CPR complets, sur les votes réellement exprimés – resteront un outil important dans les démocraties en voie de développement ou marquées par l'instabilité ou l'insécurité.

La communauté internationale doit coopérer davantage pour déterminer quelles techniques – sondages des

votants, CPR, etc. – doivent être utilisées selon les circonstances. Les variables à considérer sont, entre autres, le budget, la « visibilité » de l'élection, la taille et la complexité du pays, la nature du système électoral, le stade de développement politique et la capacité des organisations de surveillance nationales.

Les organismes, les donateurs et les conseillers internationaux partagent les mêmes objectifs, mais ils se nuisent parfois les uns les autres dans les démocraties en développement. Il est donc de la plus haute importance que les organisations internationales et les experts examinent attentivement, sous tous leurs aspects, la conception, la mise en œuvre, l'interprétation et

l'évaluation des moyens de vérification du dépouillement, et s'entendent sur lesquels utiliser selon les circonstances.

Dans la lutte contre la fraude électorale, le CPR et les méthodes similaires doivent être expliqués publiquement et être bien compris par les autorités et les conseillers internationaux. Les préoccupations légitimes doivent être abordées de manière plus satisfaisante, et les intervenants internationaux doivent coopérer et s'instruire les uns les autres. Une meilleure coordination entre les donateurs et les organisations de mise en œuvre est essentielle pour que la vérification du dépouillement garde toute son utilité en cas de scrutin controversé. ✖

NOTES

1. Les intervenants, les donateurs et les commentateurs n'ont pas conservé une distinction nette entre les termes « comptage parallèle des résultats » et « échantillonnage des résultats ». Dans certains pays et régions, le terme « comptage parallèle des résultats » fait référence à une vérification fondée sur un échantillon et le terme « échantillonnage des résultats » sous-entend un comptage complet. Ailleurs, l'« échantillonnage des résultats » visait une extrapolation rapide des résultats après la fermeture des bureaux de scrutin plutôt que la vérification ultérieure des résultats officiels. Dans le présent article, les deux termes sont synonymes.
2. NAMFREL, *The NAMFREL Report on the February 7, 1986 Philippine Presidential Elections*, Manille, NAMFREL, 1986; Lewis M. Simons, *Worth Dying For*, New York, W. Morrow, 1987, p. 247; David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics*, Armonk (New York), M. E. Sharpe et Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 1991, p. 147; National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986–88*, Washington, NDI, 1991, p. 48.
3. Larry Garber et Glenn Cowan, « The Virtues of Parallel Vote Tabulations », *Journal of Democracy*, vol. 4, n° 2 (avril 1993), p. 100.
4. Williams and Associates, « Exit Poll Analysis: Republic of Macedonia 2002 Parliamentary Elections », novembre 2002, disponible à www.iri.org/pdfs/MK_Exit_Poll.pdf.
5. Citizen's Association MOST, *Monitoring Report: Parliamentary Elections 2002* (rapport d'élection), p. 26-28, disponible à www.accessdemocracy.org; Citizen's Association MOST *Announces Parallel Vote Tabulation Results in Four Districts* (communiqué de presse), Skopje, 16 septembre 2002, disponible à www.accessdemocracy.org; Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 287.
6. « Democracy for Ukraine », *Washington Post* (éditorial), 2 décembre 2004, p. A34.
7. Peter Finn, « Partial Vote Results Show a Tight Race in Ukraine Runoff », *Washington Post*, 22 novembre 2004, p. A15.
8. Committee of Voters of Ukraine, « Report of the Committee of Voters of Ukraine on Observation of Voting and Vote Tabulation on November 21, 2004 » (rapport), 2 décembre 2004, disponible à www.cvu.org.ua, sous la rubrique « Elections > Presidential ».



Le financement politique et la coopération électorale internationale

Steven Griner*

Coordonnateur, Forum interaméricain sur les partis politiques de l'Organisation des États américains

L'Organisation des États américains (OEA) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale ont réalisé une analyse comparative inédite du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans les 34 États membres de l'OEA. La relation entre l'argent et la politique a des conséquences pour tous les pays, grands ou petits, riches ou pauvres. Les observations et résultats de cette étude en trois volumes visent à aider les réformateurs politiques de l'hémisphère et à tracer des pistes de solution pour les organismes internationaux qui les soutiennent. L'étude a pu être réalisée grâce aux généreuses contributions du gouvernement des États-Unis et de l'Agence canadienne de développement international. Élections Canada a apporté un soutien financier, coanimé un atelier pour des fonctionnaires électoraux, des universitaires et des politiciens américains et canadiens, ainsi que rédigé un important document conceptuel sur les mécanismes d'application de la loi.

En coûte-t-il trop cher de faire de la politique?

Les dirigeants de l'hémisphère occidental se sont posé la question en 2001, lorsqu'ils ont approuvé la *Charte démocratique interaméricaine* et ont exprimé leurs préoccupations à l'égard des « problèmes associés au coût élevé des campagnes électorales ». Quatre mois plus tôt, au troisième Sommet des Amériques tenu à Québec, les présidents et premiers ministres des pays de l'hémisphère ont chargé l'OEA d'étudier les problèmes liés au financement des partis politiques et à l'accès aux médias.

L'OEA a donc entamé, conjointement avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, une analyse comparative inédite de 34 pays sur quatre thèmes liés au financement des partis politiques et des campagnes électorales : la divulgation; l'application de la loi; le financement public; et l'accès aux médias. Une analyse distincte

examinait l'incidence du financement sur la participation politique des femmes¹. L'étude visait à cataloguer des normes, mais aussi à analyser la façon dont elles sont appliquées.

En dernier ressort, le changement de la relation entre l'argent et la politique n'est pas principalement une tâche technique, mais plutôt une tâche politique et, de fait, marquée par l'imprévisibilité. L'étude tient compte des aspects normatifs de la réglementation du financement des partis et des campagnes, mais porte une attention particulière aux contextes politiques. Les dirigeants politiques de pays aussi disparates que le Canada, les États-Unis, le Mexique, le Chili, le Pérou, le Honduras et le Guatemala ont récemment mis en place de nouveaux régimes de financement politique, chacun avec ses propres objectifs et conséquences. L'analyse comparative expose ces initiatives en détail et fournit des recommandations générales aux réformateurs politiques et à la communauté internationale.

* Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des États américains.

Divuligation

La méthode d'analyse comprenait la collecte de données concrètes, comme les lois sur le financement politique, des estimations de coûts et les règles concernant l'accès aux médias². De plus, des chercheurs de chaque pays ont tenté de situer ces données dans le contexte politique approprié au moyen d'entrevues avec des dirigeants politiques, des universitaires et des représentants de la société civile. Les dirigeants politiques ont particulièrement décrié la hausse des frais politiques, qu'ils attribuent surtout aux frais médiatiques. Paradoxalement, peu d'entre eux pouvaient chiffrer avec précision le coût réel des élections. Ce n'est pourtant pas surprenant. Bien qu'elle soit obligatoire en Amérique latine (voir le tableau suivant), la divulgation n'est guère mise en pratique. Dans les Caraïbes, elle est pratiquement inexistante, surtout dans le cas des partis. Le Canada et les États-Unis font exception, mais il peut falloir du temps pour obtenir les données et il peut être difficile de totaliser les dépenses des groupes qui ne sont pas directement associés à un parti ou à une campagne.

Photo : AP (J. Scott Applewhite)



Le président George W. Bush (à droite) et son adversaire démocrate, le sénateur John Kerry, qu'on voit ici lors d'un de leurs débats télévisés comme candidats présidentiels, ont tous deux mené des campagnes très coûteuses en 2004.

Les estimations des dépenses de campagne varient d'une région à l'autre. Dans les Caraïbes, certains dirigeants politiques de la Jamaïque estiment qu'une campagne à une élection générale peut coûter jusqu'à 7,4 millions de dollars canadiens (6 millions \$US) alors qu'à Antigua-et-Barbuda, la facture peut s'élever à 2,5 millions de dollars canadiens (2 millions \$US). Parmi les pays de l'Amérique latine, c'est au Mexique que le portrait de la situation est le plus précis vu la prédominance

du financement public. À l'élection présidentielle de 2000, les partis ont reçu 453 millions de dollars canadiens (366 millions \$US) de l'État, qui doit fournir 90 % du financement total.

Le Canada et les États-Unis ont tous deux tenu des élections selon un nouveau régime de financement politique en 2004. Les plafonds stricts imposés sur les dépenses de campagne au Canada ont permis de limiter les dépenses des partis politiques, des candidats et des tiers à la somme relativement modeste de 101,5 millions de dollars canadiens (83,2 millions \$US) alors qu'aux États-Unis, l'ensemble des frais des deux campagnes présidentielles, des partis politiques et des groupes de revendication (« les 527 »³) approchait les 3,7 milliards de dollars canadiens (3 milliards \$US), dont un peu plus de 1,38 milliard de dollars canadiens (1,1 milliard \$US) pour les courses à l'élection au Congrès⁴. L'élection d'un chef de gouvernement et d'un corps législatif coûte environ 50 fois plus cher aux États-Unis qu'au Canada, soit environ cinq fois plus cher par habitant si l'on tient compte des populations respectives des deux pays.



Dans les six mois suivant le jour d'une élection générale, chaque parti politique enregistré du Canada doit soumettre un rapport de ses dépenses de campagne au directeur général des élections. Les candidats et les tiers qui font de la publicité pour favoriser ou contrecarrer un candidat ou un parti pendant l'élection doivent aussi soumettre des rapports.

Le financement des partis politiques et des campagnes dans les Caraïbes, en Amérique latine et en Amérique du Nord

Pays	Divulgateion	Par les partis	Par les candidats	Plafonds des contributions	Plafonds des dépenses	Financement public	Accès restreint aux médias
Caraïbes							
Antigua-et-Barbuda	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non, contributions anonymes	Non	Non	Non
Bahamas	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Barbade	Oui	Non	Oui	Non	Oui, limités aux candidats	Oui	Partiellement, télé et radio
Belize	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Dominique	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Grenade	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Guyana	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non
Haïti	Non	Non	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non	Non
Jamaïque	Oui, n'est pas appliquée	Non	Oui	Non	Oui, ne sont pas appliqués	Non	Non
Saint-Kitts-et-Nevis	Non	Non	Non	Non	Non	Non*	Non
Sainte-Lucie	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Saint-Vincent-et-les-Grenadines	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Suriname	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Trinité-et-Tobago	Oui	Non	Oui	Non	Oui, limités aux candidats; ne sont pas appliqués	Non	Non
Amérique latine							
Argentine	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
Bolivie	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Brésil	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Chili	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Colombie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui**
Costa Rica	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
République dominicaine	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Équateur	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
El Salvador	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Guatemala	Oui	Oui***	Non	Non	Non	Oui	Non
Honduras	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
Mexique	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui**
Nicaragua	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
Panama	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Paraguay	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui**
Pérou	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui
Uruguay	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
Venezuela	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Amérique du Nord							
Canada	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
États-Unis	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui****	Oui****	Non

* Il n'y a pas de financement public autre que la remise des droits de douane pour les véhicules et certains autres biens importés à des fins électorales par les partis politiques.

** Il y a une restriction indirecte, habituellement déterminée par le plafond général de la campagne présidentielle. Le Brésil impose des restrictions pour la radio et la télévision. Le Chili impose des restrictions pour la télévision, mais non pour la radio, le câble ou la presse écrite. En Colombie, la publicité dans les médias privés est interdite aux élections parlementaires.

*** Seulement pour le financement public.

**** Seulement pour les élections générales et présidentielles primaires financées par l'État et seulement si le candidat accepte ce financement. Les partis politiques admissibles reçoivent un financement public pour leurs conventions.

Application de la loi

À l'exclusion du Canada et des États-Unis, la divulgation laisse fortement à désirer dans l'hémisphère occidental. Une étude de l'Agence américaine pour le développement international

Une forme de financement public existe dans 17 des 18 pays de l'Amérique latine. Dans les Caraïbes toutefois, seuls les partis de la Barbade obtiennent un financement – très limité – de l'État.

révèle que les Caraïbes et l'Amérique latine exigent moins d'information de leurs candidats et de leurs partis que la plupart des autres pays⁵. Même lorsque la divulgation est obligatoire, elle est rarement appliquée.

Dans la plupart des cas, il incombe aux organismes électoraux d'appliquer la loi régissant le financement politique, un défi redoutable s'il en est. Habituellement, ces organismes sont en outre désavantagés par le manque de ressources humaines, technologiques et financières. Cette déficience est le produit d'une austérité budgétaire croissante, ainsi que d'une faible volonté politique. Les budgets accordés aux commissions électorales semblent bien modestes par rapport aux ressources des partis et des campagnes en période électorale. Il existe toutefois des exceptions importantes. L'Institut fédéral électoral du Mexique et le Tribunal électoral du Panama sont la preuve que l'application ferme de la loi n'est pas impossible en Amérique latine. Même si l'efficacité de ces organismes dépend de plusieurs facteurs, y compris l'autonomie administrative et juridique, la distribution simultanée de fonds publics aux partis apporte un important incitatif à l'application de la loi, selon le principe de « la carotte et le bâton ».

Financement public

Nombreux sont ceux affirmant que la divulgation ne peut pas simplement être imposée aux partis politiques. La « carotte », disent-ils, peut être beaucoup plus efficace que le « bâton ».

La communauté internationale s'est montrée particulièrement enthousiaste à cette idée d'utiliser le financement public comme incitatif. Le

financement public introduit non seulement un important élément de transparence et de responsabilité, mais aussi un minimum d'équité politique. D'ailleurs, il permet aux partis de poursuivre leurs activités entre les élections, ce qui en fait des institutions démocratiques plus permanentes. Une forme de financement public existe dans 17 des 18 pays de l'Amérique latine. Dans les Caraïbes toutefois, seuls les partis de la Barbade obtiennent un financement – très limité – de l'État.

Les ressources de l'État ont permis à des personnes par ailleurs désavantagées

(particulièrement les femmes) de se tailler une place sur la scène politique au Canada, au Panama et en Argentine; elles ont aussi aidé à égaliser les chances au Mexique, où le Parti révolutionnaire institutionnel dominait auparavant. Même si le financement public a le potentiel de rendre la politique plus équitable et transparente, les faits montrent qu'il complète le financement privé au lieu de le remplacer. L'usage de fonds publics n'a pas nécessairement réduit les dépenses de campagne. En outre, des pressions budgétaires croissantes et le désenchantement grandissant du public envers les partis empêchent probablement l'adoption de régimes de financement public généreux, bien que ces derniers conserveront un rôle important.

Accès aux médias

Le financement public indirect par l'accès aux médias est un autre aspect intéressant de la question. L'accès aux médias, dans l'hémisphère, est indispensable à une candidature viable, mais il ne garantit pas le succès électoral. En vue d'égaliser les chances, le Brésil et le Chili accordent du

Photo : AP (Dolores Ochoa)



Un groupe d'Équatoriennes, revêtues de leurs habits de deuil et portant des chandelles, marchent dans les rues de Quito en 2002 pour protester contre le faible nombre de candidates aux élections de 2002.

temps d'antenne gratuit aux partis politiques, pendant et entre les élections, afin d'institutionnaliser les partis et d'alimenter le débat public. Encore une fois, il reste à prouver que l'accès aux médias accordé par l'État peut limiter – a fortiori renverser – la hausse des coûts de campagne. D'autres sujets sont actuellement à l'étude dans l'hémisphère, dont des aspects plus qualitatifs des médias comme la réglementation des sondages, le droit de réplique et la concentration des médias. Cependant, toute tentative en vue de réglementer la qualité de la couverture des médias se heurte à des questions de liberté d'expression et doit être abordée avec prudence par les politiciens.

Y a-t-il un lien entre le financement politique et la participation politique des femmes?

Le financement représente un obstacle considérable pour les femmes qui envisagent de se présenter comme candidates. Aux États-Unis, un sondage auprès de législateurs des États a révélé que les femmes hésitent beaucoup plus à se lancer en politique parce qu'elles se considèrent moins bien placées que les hommes pour recueillir du financement. Trente-sept pour cent des répondantes à ce sondage ont admis qu'elles n'avaient jamais envisagé de se porter candidates avant

données non scientifiques donnent à penser que les femmes d'Amérique latine et des Caraïbes ont les mêmes doutes.

Leur inquiétude n'est pas sans fondement. Les donateurs du secteur privé sont peu nombreux en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il est souvent difficile aux femmes, si elles n'ont pas leurs entrées dans ces sphères, de recueillir suffisamment de fonds pour mener une campagne digne de ce nom.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, de même que – dans une moindre mesure – aux États-Unis et au Canada, les femmes jouent souvent un rôle traditionnel au foyer. Les entrevues et les recherches empiriques limitées dont nous disposons dans l'hémisphère indiquent que les femmes politiciennes assument des coûts qu'évitent souvent leurs homologues masculins, dont les frais de garde d'enfants et d'entretien du ménage.

De nombreux pays ont introduit des programmes de formation ciblée ou des incitatifs économiques – exigés par la loi ou laissés au choix des partis –

afin d'accroître la participation des femmes dans les structures politiques. Il reste cependant beaucoup à faire. Le lobby indépendant À voix égales, qui

lutte pour la représentation des Canadiennes en politique, prône la réforme du système électoral et la réduction des nombreuses exigences financières qui nuisent aux femmes.



La liste EMILY, un grand réseau d'action politique populaire, est consacrée au recrutement, au financement et à l'élection de candidates démocrates à tous les échelons politiques aux États-Unis.

Selon ce groupe, la présence des femmes au Parlement a diminué récemment. Seulement 65 (21 %) des députés fédéraux sont des femmes, ce qui place le Canada au 36^e rang des pays démocratiques, derrière le Nicaragua⁷.

On trouve aux États-Unis des mécanismes de financement privés, tels que la liste EMILY⁸ pour les candidates démocrates ou la liste WISH⁹ pour les républicaines. Ce sont des modèles particulièrement intéressants qui méritent d'être examinés en profondeur et, éventuellement, pourraient être adaptés et adoptés ailleurs. La liste EMILY, qui met à profit tout le potentiel des femmes comme politiciennes et donatrices, est l'un des plus grands comités d'action politique des États-Unis.

Alors, en coûte-t-il trop cher de faire de la politique?

Il ne fait pas de doute que la politique coûte de plus en plus cher, et ce, malgré les freins qu'apportent le financement public, l'accès gratuit aux médias et les plafonds des contributions et

On peut rendre plus transparent et équitable le financement politique grâce à la réforme continue des institutions et au soutien de la communauté internationale.

que quelqu'un ne le leur suggère, contre 11 % seulement qui ont dit que cette décision avait été entièrement la leur. Pour les hommes, les résultats sont presque l'inverse⁶. Des

dépenses. Des politiciens réformateurs et la communauté internationale continuent de travailler pour que les normes et les pratiques – notamment des médias – soient favorables à la transparence, au droit et à l'équité. Le financement public et l'accès gratuit aux médias sont deux moyens importants d'y arriver, mais ils doivent être complétés par d'autres éléments, comme des incitatifs aux partis politiques qui respectent la législation électorale, et des ressources accrues pour les entités chargées de faire enquête sur les infractions et de sévir contre les contrevenants.

Les contrôles et les limites doivent cependant cibler non seulement les demandeurs (c.-à-d. les partis et les candidats), mais aussi les fournisseurs. Ainsi, les chefs d'entreprise et les grands médias, surtout en Amérique latine et dans les Caraïbes, doivent se conformer

à une législation encadrant leur rôle sur la scène politique. Il faut que les donateurs autant que les bénéficiaires soient soumis à une réglementation, sans quoi l'égalité et la transparence électorales resteront une illusion.

En cette ère de communications instantanées et de médias de masse, il est probablement irréaliste d'espérer une baisse du coût de la politique. Cependant, on peut rendre plus transparent et équitable le financement politique grâce à la réforme continue des institutions et au soutien de la communauté internationale. La réforme politique commence au sein des partis, mais son efficacité dépend des organismes d'application de la loi, des lobbys et des groupes de surveillance. La communauté internationale doit continuer d'impartir son savoir-faire pratique et de promouvoir les pratiques exemplaires, afin de soutenir

les réformateurs du financement politique et les responsables de son contrôle.

Dans son étude, l'OEA ne prescrit pas de formule particulière de financement des partis et des campagnes, mais propose plutôt des principes généraux et des modèles positifs à envisager. Tout régime politique reflète en bout de ligne l'histoire politique et les valeurs démocratiques de son pays. Celui du Canada vise l'égalité, celui des États-Unis célèbre la liberté d'expression, et celui du Mexique cherche à remédier aux manquements du passé. La communauté internationale est appelée à soutenir techniquement et politiquement ceux et celles qui, dans l'hémisphère occidental, œuvrent pour réformer le rapport entre l'argent et la politique, en respectant la diversité de leurs valeurs politiques. ✕

NOTES

1. L'analyse comparative se divise en trois volumes géographiques : *De las normas a las buenas prácticas* (Amérique latine); *From the Grassroots to the Airwaves* (Caraïbes); et *The Delicate Balance between Political Equity and Free Speech* (États-Unis et Canada). Les trois volumes sont disponibles à www.ddpa.oas.org/publications.
2. Des chercheurs ont été embauchés dans chacun des 34 pays étudiés pour remplir un questionnaire approfondi; mener des entrevues auprès de dirigeants politiques, d'autorités électorales et d'universitaires; et fournir une analyse concise de l'incidence de la loi et des réformes à venir. Les données de ces analyses nationales ont servi à rédiger les chapitres thématiques sur l'application de la loi, la divulgation, les régimes de financement public et privé, l'accès aux médias et le sexe. Dans les trois régions, des rédacteurs distincts ont été embauchés pour les différents thèmes.

3. Le terme « 527 » fait référence à l'article du code des taxes intérieures des États-Unis régissant les groupes de revendication qui réunissent des fonds pour des activités politiques telles que la mobilisation des électeurs et l'activisme mais qui ne militent pas expressément pour l'élection ou la défaite d'un candidat fédéral. Contrairement aux partis politiques, les 527 ne sont pas tenus de faire rapport à la Commission électorale fédérale.

4. Les chiffres des États-Unis proviennent du Center for Responsive Politics et sont à jour en date du 1^{er} août 2005 (www.opensecrets.org). Les chiffres du Canada sont les données fournies à Élections Canada par les partis politiques, les candidats et les tiers et ne comprennent pas les dépenses relatives aux courses à l'investiture ou à la direction des partis. Les dépenses sont réparties comme suit :

Dépenses de campagne aux élections fédérales américaines du 2 novembre 2004 et à la 38^e élection générale canadienne du 28 juin 2004 (en millions)

	États-Unis		Canada	
Campagnes présidentielles (y compris les primaires)	1 009,8 SCAN	(828 \$US)	s.o.	
Candidats au Congrès et à la Chambre des communes	1 384,1 SCAN	(1 135 \$US)	49,8 SCAN	(40,8 \$US)
Partis politiques	1 934,3 SCAN	(1 586 \$US)	51 SCAN	(41,8 \$US)
Groupes de revendication et tiers	743 SCAN	(610 \$US)	0,72 SCAN	(0,59 \$US)
Totaux	5 071,2 SCAN	(4 159 \$US)	101,5 SCAN	(83,2 \$US)

5. Agence américaine pour le développement international, *Manual de financiamiento de la actividad política: una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes*, novembre 2003, p. 37. (Traduit en anglais par l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'OEA.)
6. *Is Financing an Obstacle to the Political Participation of Women? Final Report*, Unité pour la promotion de la démocratie de l'OEA, Commission interaméricaine des femmes, et Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 16 décembre 2003, disponible à www.upd.oas.org/fiapp.
7. <http://www.equalvoice.ca/french/index.html>
8. www.emilyslist.org
9. www.thewishlist.org



La coopération et l'aide électorales sur la scène internationale

Les leçons de la Bosnie-Herzégovine

Peter Woolstencroft

Professeur agrégé de science politique, University of Waterloo

John Fraser

Ex-directeur des programmes des partis politiques en Republika Srpska (République serbe de Bosnie) pour le National Democratic Institute for International Affairs de Washington

La coopération et l'aide internationales dans le domaine électoral font maintenant partie intégrante du processus électoral, surtout dans les nouvelles démocraties libérales. Au cours des trois dernières décennies, les organisations gouvernementales et non gouvernementales d'aide électorale, en Amérique du Nord et ailleurs, ont pris une grande ampleur. La tenue d'élections « libres et équitables » est devenue un but communément recherché, mais les évaluations de scrutins particuliers font clairement ressortir des divergences d'opinion quant à ce que doit constituer la démocratie. Le cas de la Bosnie-Herzégovine – complexe vu la violence qui a marqué la création de cette république et la diversité de sa composition ethnique – illustre plusieurs des défis que doivent relever les organismes internationaux et leurs équipes sur le terrain, tels que, d'un côté, l'inscription des électeurs et l'exactitude des listes électorales, et, de l'autre, les difficultés posées par le manque de coordination, de fonds et de personnel des commissions électorales municipales. Par ailleurs, les réformes électorales de 2004 ont mal évalué la représentation des « minorités ethniques » au sein des conseils municipaux, et les divers intérêts des partis politiques et des entités sociales ont nui au développement du système électoral.

Depuis les années 1980, la coopération et l'aide internationales dans le domaine électoral ont connu une institutionnalisation rapide et extraordinaire, surtout dans les nouvelles démocraties libérales apparues ces 30 dernières années. On énumère dans le présent article les principales organisations d'aide électorale dans le monde, on y discute de la question controversée du sens à donner à la démocratie, et, en prenant pour exemple la Bosnie-Herzégovine¹, on cerne certains des obstacles au développement des systèmes électoraux.

La croissance de l'aide électorale internationale

Jadis, les élections étaient uniquement l'affaire du pays qui les tenait. Les organismes électoraux nationaux mettaient au point leurs politiques, leurs règles et leurs procédures, sans connaître la façon de faire des autres pays ni les « pratiques exemplaires ». Cette ignorance était également constatée à l'échelle nationale : au Canada, par exemple, malgré une tradition électorale plus que centenaire, les différents responsables électoraux nationaux et provinciaux n'ont commencé à collaborer systématiquement qu'en

1970. Aujourd'hui, l'intérêt porté mondialement à l'aide électorale internationale reflète l'implantation de certaines valeurs planétaires, notamment l'importance de la démocratisation et de la tenue d'élections « libres et équitables ».

À l'échelle internationale, les premières formes de coopération électorale – exception faite des efforts limités de la Société des Nations et des Nations Unies – ont été suscitées largement par les idéaux et les intérêts des États-Unis². Au cours des deux premiers tiers du siècle dernier, les États-Unis ont aidé divers pays à établir et à utiliser des systèmes électoraux. Ce que Thomas Carothers³ nomme la « première vague » d'aide à la démocratie – dans les années 1960 et 1970 – a été motivée avant tout par la conviction américaine que la démocratisation contrecarrerait la déstabilisation politique d'origine

soviétique. La deuxième vague de démocratisation, commencée dans les années 1980, a eu une source similaire, mais plus idéologique. Aux États-Unis, des organismes privés sont nés dans le cadre du « Projet démocratie » pour combattre, sur le plan des idées, le marxisme-léninisme⁴. D'autres pays avaient mis sur pied des programmes

de l'aide et de la coopération électorales. L'intérêt croissant de l'Europe à ce sujet s'est manifesté par la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* (1990) et son Bureau des élections libres, plus tard appelé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Le Commonwealth a aussi fait de l'aide

Les années 1980 ont connu une véritable explosion d'organisations internationales – gouvernementales et non gouvernementales – œuvrant dans le domaine de l'aide et de la coopération électorales.

d'aide électorale avant cette nouvelle vague, mais les années 1980 ont connu une véritable explosion d'organisations internationales – gouvernementales et non gouvernementales – œuvrant dans le domaine

électorale une priorité. On énumère dans l'encadré les principaux organismes internationaux d'aide électorale.

Les interactions entre, d'un côté, les organismes internationaux et, de l'autre, les organisations nationales, les partis politiques et les groupes sociaux sont compliquées par des débats sur ce qu'il faut entendre par « élection libre et équitable ».

Les grands organismes internationaux d'aide et de coopération électorales

- Agence américaine pour le développement international (www.usaid.gov)
- Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (www.osce.org/odihr)
- Bureau du haut-représentant en Bosnie et représentant spécial de l'Union européenne (www.ohr.int)
- Carnegie Endowment for International Peace (www.ceip.org)
- Carter Center (www.cartercenter.org)
- Commonwealth (www.thecommonwealth.org)
- Division de l'assistance électorale des Nations Unies (www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm)
- Fondation Friedrich Ebert (www.fes.de)
- Fondation Konrad Adenauer (www.kas.de)
- IFES (www.ifes.org)
- Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (www.idea.int)
- International Republican Institute (www.iri.org)
- National Democratic Institute for International Affairs (www.ndi.org)
- National Endowment for Democracy (www.ned.org)
- Organisation des États américains (www.oas.org)
- Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (www.osce.org)
- Programme des Nations Unies pour le développement (www.undp.org/french/)
- Union interparlementaire (www.ipu.org)



Les élections « libres et équitables » : un concept controversé

La simplicité et la popularité du concept des élections « libres et équitables » masquent son potentiel inhérent de controverse. Selon Robert Dahl, politologue américain, les critères suivants doivent être réunis pour qu'il y ait démocratie : les citoyens élisent des représentants qui prennent les décisions gouvernementales; les élections sont « libres, équitables et fréquentes »; la « coercition est relativement rare »; les citoyens peuvent exercer leur liberté d'expression « sans risquer d'être punis sévèrement »; ils ont accès à de nombreuses sources d'information diverses et indépendantes; et ils possèdent le droit de s'associer. Tous ces critères s'inscrivent dans le contexte de la *citoyenneté universelle*, c'est-à-dire la garantie à chacun « des droits donnés aux autres » et « nécessaires » aux conditions susmentionnées⁵.

L'emploi par Robert Dahl de mots comme « relativement » ou « sévèrement » montre que les jugements portés sur les systèmes électoraux sont subjectifs. Tous les systèmes électoraux – même les plus solides – ont inévitablement des lacunes et des problèmes⁶. Par exemple, les élections présidentielles de 2000 et de 2004 aux États-Unis ont soulevé des préoccupations quant aux méthodes utilisées en Floride et en Ohio respectivement, deux États d'une importance décisive pour le résultat final. Au Royaume-Uni, l'élargissement récent du vote postal a entraîné de graves abus et l'annulation de quelques élections municipales⁷.

Selon l'avocat Eric C. Bjornlund, qui s'intéresse de près à l'observation électorale, « nous sommes encore étonnamment loin d'avoir établi un

Photo : AP (Jacqueline Arz)



Lors de l'élection de 1996, en Bosnie, des Bosniaques travaillant pour l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe trient les bulletins des électeurs absents dans un entrepôt de l'OSCE, en banlieue de Sarajevo.

ensemble de critères pratiques permettant de juger si une élection a été libre et équitable »⁸. Puisque « la liberté » et « l'équité » sont des concepts subjectifs, cet auteur soutient que l'évaluation électorale doit être fondée « sur la méthodologie et le professionnalisme des observateurs et la qualité de leur analyse, et pas uniquement sur leur décision de reconnaître ou non la légitimité d'un scrutin »⁹.

Bien que divers organismes d'observation, tels que la Division de l'assistance électorale des Nations Unies, le Carter Center et le National Democratic Institute for International Affairs (NDI), élaborent actuellement des normes et des codes de conduite, deux problèmes de base demeurent. Premièrement, les jugements portés sur la conduite des élections peuvent être entachés de partisanerie, défaut dont les organismes internationaux ne sont pas à l'abri. Deuxièmement, les théoriciens de la démocratie ne s'entendent pas sur les avantages de la représentation garantie de groupes sociaux particuliers, comme les femmes ou les collectivités ethniques.

L'aide et la coopération électorales internationales en Bosnie-Herzégovine

L'éclatement violent de la Yougoslavie de 1990 à 1995 a abouti aux accords de paix de Dayton, qui ont légitimé les républiques de Bosnie, de Croatie et de Serbie. En 1996, la Bosnie a tenu une élection d'un intérêt tout particulier : observée par des experts et bien financée, elle devait marquer le délaissement des politiques ethnionationalistes au profit d'une compétition entre partis modérés et représentatifs de diverses collectivités¹⁰.

Les accords de Dayton ont entraîné la création du Bureau du haut-représentant en Bosnie et représentant spécial de l'Union européenne (OHR) et l'habilitation de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) à établir des élections aux échelles nationale, étatique et municipale, conformément aux recommandations du BIDDH. Cette « orchestration » de processus électoraux a donné des résultats mitigés et controversés. Yannick du Pont, un observateur

européen bien placé, a fait remarquer que l'OSCE, qui avait financé tous les partis à l'élection de 1996 (dont un dirigé par un criminel de guerre présumé), a fourni, lors de l'élection de 1998, un appui (non financier cette fois) surtout aux partis multiethniques. Le BIDDH a donc critiqué l'OSCE pour son manque de neutralité¹¹. Carrie Manning, politicologue américaine, a écrit de l'OHR qu'il se servait des élections « comme d'un outil explicite pour mettre sur la touche les partis nationalistes, encourager les modérés, et faire mieux respecter les accords de Dayton »¹². La majorité des observateurs estiment que l'élection de 1996 a renforcé les divisions ethniques en Bosnie¹³. Leur appui a diminué aux élections subséquentes, mais les partis nationalistes restent dominants¹⁴.

En 2001, c'était une commission provisoire, toujours gérée par l'OSCE mais comptant des représentants bosniaques, qui conduisait les scrutins en Bosnie. Puis, une Commission électorale

La commission a de belles réalisations à son compte, mais des problèmes majeurs persistent sur les plans de l'inscription des électeurs, de l'exactitude des listes électorales et de la prévention de l'intimidation des électeurs.

permanente (gérée par les Bosniaques avec trois représentants étrangers) a été établie pour l'élection générale de 2002. L'évolution électorale de la Bosnie se poursuit – en avril 2005, l'OHR a annoncé que ces trois membres internationaux se retireraient le 30 juin 2005.

La commission a de belles réalisations à son compte, mais des problèmes majeurs persistent sur les plans de l'inscription des électeurs, de l'exactitude

des listes électorales et de la prévention de l'intimidation des électeurs¹⁵. Environ deux millions de Bosniaques ont dû quitter leur demeure pendant la guerre ou ont cherché à émigrer. Les propriétés confisquées ont été dans l'ensemble restituées, mais les réfugiés n'ont pas été aussi nombreux à réintégrer leur domicile. Les électeurs appartiennent à l'une de ces trois catégories : les électeurs ordinaires (qui habitent leur municipalité d'inscription); les votants par la poste (qui vivent à l'étranger et doivent se réinscrire à chaque élection); et les électeurs absents (qui ne vivent pas dans leur municipalité d'inscription, mais qui peuvent y voter au moyen d'un bulletin spécial).

Les premières années d'après-guerre, la population éprouvait à l'endroit des partis politiques une méfiance justifiable compte tenu de la force écrasante des partis ethnonationalistes purs et durs¹⁶. Vu les risques d'intimidation des électeurs, on ne distribuait pas les listes électorales aux partis. Dernièrement,

l'intimidation des électeurs a beaucoup diminué; la commission considère cependant que la menace existe toujours, et elle est réticente à afficher les adresses des électeurs.

Beaucoup d'électeurs sont inscrits au mauvais bureau de vote sur la liste actuelle; la commission ne pourra la mettre à jour qu'avec l'aide des partis¹⁷.

Comme il incombe à la famille (et non au médecin ou à l'hôpital) d'aviser les autorités des décès, beaucoup d'électeurs décédés sont encore inscrits sur la liste « active ». Il serait facile d'améliorer la situation en obligeant les hôpitaux de se charger des avis de décès.

Autre cause de la faible exactitude des listes électorales : le rendement plus ou moins satisfaisant des commissions électorales municipales (CEM)¹⁸. La nomination de leurs membres est nécessairement partisane, puisqu'elle relève du maire et des conseillers de chaque ville (avant d'être confirmée par la commission).

Pire encore, les CEM manquent de coordination. Beaucoup – mais pas toutes – vont dans les écoles pour inscrire les jeunes qui auront l'âge de voter à la prochaine élection, mais peu cherchent activement à inscrire les personnes déplacées qui reviennent chez elles mais peuvent s'être inscrites dans une autre municipalité. Dans certains cas, les partis ont avantage à ce que les électeurs de leur groupe ethnique restent inscrits comme électeurs absents et votent à l'endroit où ils se sont installés pendant la guerre ou immédiatement après¹⁹. Ainsi, le parti peut obtenir une forte pluralité des voix dans certaines circonscriptions – et, donc, plus de sièges au Parlement ou au conseil – au détriment de la représentation des électeurs dans leur région de résidence. Prenons le cas de Bijeljina. Un petit nombre seulement des quelque 15 000 Bosniaques musulmans retournés dans cette municipalité à majorité serbe s'y sont réenregistrés comme électeurs ordinaires. Pourtant, la seule plainte à ce sujet est venue d'un parti multiethnique modéré (l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants – SNSD) qui ne cible pas directement les Bosniaques musulmans.

La pénurie chronique de personnel et de fonds à la Commission électorale nuit à l'évaluation du travail des CEM. Cette situation pourrait toutefois s'améliorer, les modifications suivantes ayant été apportées à la loi électorale en 2004 :

- le financement régulier de la Commission électorale, prélevé sur le budget national;
- le financement régulier des CEM, prélevé sur les budgets municipaux;
- quelques nouvelles règles sur la composition des CEM;
- les changements à la sélection des comités des bureaux de scrutin;
- les changements aux règlements sur la publicité payante dans les médias électroniques;
- le changement concernant la date fixe de toutes les élections;
- la représentation garantie des minorités ethniques aux conseils municipaux.

La promotion de la représentation des minorités ethniques mérite une réflexion approfondie.

La promotion de la représentation des minorités ethniques mérite une réflexion approfondie. Les trois principales

ethnies de la Bosnie (les « peuples constituants ») – Bosniaques musulmans, Serbes et Croates – possèdent des droits enchâssés dans la Constitution, telle qu'elle a été acceptée à Dayton, puis modifiée au début de 2002 par les Parlements national et étatiques²⁰.

L'ajout proposé à la loi électorale nationale – si imprécis qu'on ignorait combien de sièges au conseil municipal seraient ouverts aux « minorités ethniques » – a mis la charrue des minorités ethniques avant les bœufs des peuples constituants²¹. Les modifications constitutionnelles de 2002 garantissaient aux peuples constituants

une représentation minimale aux Parlements national et étatiques et au gouvernement, mais pas aux conseils municipaux. Les modifications de 2004 auraient pu se

solder, par exemple, par la présence de Hongrois au sein du conseil de Banja Luka, mais d'aucun Croate.

D'où venait cette idée des « minorités ethniques »? Il est bien connu qu'il s'agit d'un projet cher au Conseil de l'Europe. Or, toutes les autorités de la Bosnie, au pays et ailleurs, depuis lord Ashdown, haut-représentant, jusqu'au plus petit conseiller municipal, se disent prêtes à tout pour « entrer dans l'Europe ». Peut-être a-t-on soutenu devant la Commission électorale que l'Europe exigeait cet accent sur les « minorités ethniques ».

Le NDI a averti la commission des dangers que présentait ce changement à la représentation municipale, et il a fait pression à ce sujet auprès de l'OHR, de l'OSCE, des ambassades de plusieurs pays du Conseil de mise en œuvre de la paix²² et du personnel administratif de l'Assemblée nationale. On ignore encore quelle entité politique – bosniaque ou non – a proposé ce changement. « Nous ne nous occupons plus des élections », a répondu un haut responsable de l'OHR²³.

Le NDI a tenu une série de rencontres à Sarajevo afin de prévenir les ambassades des implications plus vastes de ces modifications à la loi électorale, et, plus particulièrement, des risques potentiels de leur adoption après l'annonce de la date d'élection²⁴.

L'OSCE connaissait et comprenait la situation, puisqu'elle disposait d'un commentaire étoffé sur les problèmes appréhendés, mais on ignore si ses hauts dirigeants ont été informés de l'existence de ce document. Il semble toutefois que cette organisation, qui avait créé et soutenu la Commission électorale de Bosnie, n'ait pas osé la critiquer ni empiéter sur son autonomie.

La commission n'est pas non plus sans reproche. Elle devait regrouper un membre de chacun de trois peuples constituants de la Bosnie et d'un « autre » peuple. Cependant, le représentant serbe a démissionné en 2002 sans être remplacé, puisque des pouvoirs de nomination supplémentaires n'avaient pas été conférés, et le membre musulman, malade depuis des mois, est mort avant le vote du Parlement national sur les modifications à la loi électorale.

Le Parlement national a adopté ces modifications problématiques sans

Photo : AP (Hidajet Delic)



À Sarajevo, un couple musulman vote à l'élection générale de 2000, en Bosnie.

intervention des observateurs de l'OHR ni des politiciens de Bosnie. Un grand nombre d'intervenants en démocratisation internationale ont de bonnes connaissances juridiques, mais ils sont peu ou pas familiers avec les activités des partis politiques et les incidences réelles des lois électorales. Il est donc probable que les observateurs de l'OHR n'ont pas eu l'expérience requise pour s'exprimer à ce sujet. Quant aux politiciens de Bosnie, ils n'ont pas mis sur pied de système d'étude critique des lois en comités. Depuis quelque temps, dans ce domaine, les organisations internationales prônent la tenue d'audiences publiques,

concept plus en vogue que l'étude en stricts comités parlementaires.

Le Parlement national de Bosnie a adopté les modifications de 2004, mais la Commission électorale a déclaré qu'elles ne seraient pas toutes appliquées aux élections municipales de cette année-là (la publicité payante dans les médias électroniques; le changement à la sélection des comités des bureaux de scrutin). On n'a pas changé la date d'élection ni garanti la représentation des minorités.

Les organisations internationales œuvrant en Bosnie n'ont pas coordonné

leurs activités, ce qui a lassé les groupes qu'elles ciblaient; il est arrivé par exemple que les militants d'un même parti reçoivent la même formation plusieurs fois de différentes organisations²⁵.

En résumé, le cas de la Bosnie illustre toute la complexité de la coopération et de l'aide électorales. Il faut être conscient qu'il est difficile, en raison de la capacité variable des organismes nationaux, des stratégies différentes des organisations internationales et des intérêts divergents des groupes sociaux et politiques nationaux, de déterminer si une élection a vraiment été libre et équitable. ✕

NOTES

1. Appelée ci-après « Bosnie ».
2. Yves Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-determination and Transition to Democracy*, Dordrecht, Pays-Bas, M. Nijhoff, 1994.
3. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1999.
4. Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, p. 20-29.
5. Robert A. Dahl, *On Democracy*, Ne Haven, Yale University Press, 1998, p. 85.
6. Beigbeder, *International Monitoring*, p. 145.
7. Six conseillers municipaux de Birmingham ont été destitués après qu'une enquête judiciaire a révélé des abus du système de vote postal; voir Richard C. Mawrey, c.r., commissaire, *In the Matter of a Local Government Election for the Bordesley Green Ward of the Birmingham City Council Held on 10th June 2004 and in the Matter of a Local Government Election for the Aston Ward of the Birmingham City Council Held on 19th June 2004*. Disponible sur le site Web Her Majesty's Courts Service », à www.hmcourts-service.gov.uk/cms/files/full_judgment_bordesley_green-aston_wards_election_10th_june_2004.pdf (consulté le 31 mai 2005).
8. Eric C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2004, p. 95.
9. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, p. 121.
10. Carrie Manning, « Elections and Political Change in Post-War Bosnia and Herzegovina », *Democratization*, vol. 11, n° 2 (avril 2004), p. 60-61.
11. Yannick du Pont, « Democratisation through supporting civil society in Bosnia and Herzegovina », *Helsinki Monitor*, vol. 11, n° 4 (2000), p. 12.
12. Manning, « Elections and Political Change », p. 69.
13. Manning, « Elections and Political Change », p. 63.
14. Manning, « Elections and Political Change », p. 67, 82.
15. La question des anomalies de la liste électorale et de l'intimidation des électeurs au scrutin d'octobre 2004 a été soulevée lors d'une conversation entre le NDI et la Commission électorale (24 mars); avec M^{me} Srbrenka Golic, directrice du chef Milorad Dodik de l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) (23 février et 2 avril); avec M. Peter Djokic, chef du Parti socialiste de la Republika Srpska (SPRS) (7 avril); et dans les commentaires recueillis par le personnel des programmes des partis politiques du NDI lors des formations offertes au SNSD, au SPRS et à l'Alliance des peuples démocratiques (DNS) de février à juin 2004.
16. Le Parti démocratique serbe (SDS), le Parti de l'action démocratique (SDA) et l'Union démocratique croate (HDZ).
17. La Bosnie est le seul pays de l'ancienne Yougoslavie qui fournit aux partis une liste électorale électronique, mais celle-ci, en format PDF, est peu conviviale et impossible à trier.
18. Le président d'une CEM correspond à peu près au directeur du scrutin d'une circonscription au Canada.
19. Rencontres du 14 juillet et du 28 juillet 2004 avec M. Dimitrije Ivanic, député (candidat du SNSD à la mairie de Bijeljina); rencontres du 29 juillet et du 10 août avec M. Lazar Prdanovic, député (candidat du SNSD à la mairie de Zvornik). Confirmé lors de discussions avec l'ambassade des États-Unis les 8 et 21 juillet.

20. Les « minorités ethniques » (au nombre de 17) ont un certain statut constitutionnel sous « autres ».
21. La Constitution bosniaque ne précise pas de qui relèvent les compétences non attribuées ni quel niveau l'emporte lorsqu'il y a chevauchement des compétences. Aucun appel n'a été interjeté en Bosnie pour éclaircir le problème; à noter cependant que les accords de Dayton font du haut-représentant la plus haute autorité du pays.
22. Ces pays sont garants des accords de paix de Dayton.
23. Rencontre avec le haut-représentant adjoint à Banja Luka, le 2 avril 2004. Le chef de la section de la gouvernance politique de l'OHR a déclaré que les services juridiques de son organisation avaient étudié et approuvé les modifications (rencontre du 29 mars 2004).
24. Ces rencontres ont été tenues le 10 mai entre le NDI et l'ambassadeur du Canada, S. Whiting, l'ambassadeur des États-Unis, C. Bond, et l'Agence américaine pour le développement international (AADI); le 11 mai, avec A. Cole, le deuxième secrétaire de l'ambassade du Royaume-Uni; le 12 mai, avec l'ambassadeur de l'Allemagne, A. Freiherr, et l'ambassadeur de Suède, A. Mollander; le 13 mai, avec l'ambassadeur Humphries de la Commission européenne; et le 21 mai, avec l'ambassadeur R. Beecroft de l'OSCE.
25. L'AADI interdit au NDI et à l'International Republican Institute d'offrir de « l'aide matérielle » aux partis. L'AADI coordonne leurs activités de formation, mais, pour le reste, la coopération entre les organisations dépend d'arrangements personnels. Dans certains cas, les généreuses indemnités attirent les activistes.



La réglementation référendaire

Le Canada et le Royaume-Uni, des modèles d'équité

Matt Qvortrup*

Professeur, Department of Economics and Public Policy, Robert Gordon University, Aberdeen

On utilise de plus en plus le référendum pour trancher les questions politiques controversées, y compris dans les démocraties en transition. Il existe un certain consensus international sur les critères à réunir pour qu'une élection soit libre et équitable, mais il n'en va pas de même pour les référendums. Fondé sur une comparaison entre le Royaume-Uni et le Canada, cet article présente certaines des grandes règles référendaires dont on pourrait s'inspirer pour élaborer une série de normes internationales sur ce que constitue un référendum libre et équitable¹.

Depuis l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, et dans le contexte de l'intensification de l'intégration européenne, on reconnaît de plus en plus que les grands changements sociaux et politiques doivent être légitimés par la population lorsque cette légitimité ne peut être conférée par le gouvernement élu. Ainsi, on a constaté une augmentation considérable du nombre de référendums ces quinze dernières années. Cette tendance est attribuable, ce qui n'est pas surprenant, à de nombreux facteurs, dont le plus important est « l'impression, répandue même dans les pays démocratiques de longue date, selon laquelle les représentants élus sont inefficaces et "déconnectés de la réalité" »². Cette impression est peut-être liée à la baisse du nombre des électeurs qui s'identifient aux partis politiques.

Les référendums contribuent au processus décisionnel en ce sens qu'ils expriment la pure volonté de la majorité. Il est vrai que tous les référendums n'ont pas force exécutoire, mais il est difficile pour un gouvernement de s'opposer à la

volonté de la majorité des citoyens, comme l'a montré, par exemple, le référendum tenu en Suède en 1955 sur la conduite à droite³. Cela dit, on accuse parfois les campagnes référendaires d'être entachées de démagogie ou d'influence gouvernementale, ou de favoriser financièrement un côté aux dépens de l'autre, ce qui soulève des doutes sur la valeur de leurs résultats comme miroir de la volonté populaire.

Les réglementations référendaires n'ont pas fait l'objet de nombreuses études⁴, et aucun ensemble précis de normes internationales n'a encore été proposé. Le présent article cherche à combler ces lacunes. La création d'une série de normes sur la tenue des référendums s'impose vu l'accroissement général de leur utilisation dans les nouvelles démocraties ou les démocraties en transition. Au nombre des aspects à viser figurent les suivants : l'impartialité de l'administration, la proclamation, l'adoption et le libellé de la question référendaire, l'enregistrement des comités référendaires, les plafonds des dépenses et des contributions

* L'auteur tient à remercier Alain Pelletier, directeur adjoint de la Recherche générale et parlementaire à Élections Canada, pour son apport appréciable dans la recherche, la rédaction et la révision du présent article.

et la divulgation de ces sommes, l'accès équitable aux médias, et l'accès du grand public à l'information.

Les réglementations référendaires sont relativement rares, mais le Canada et le Royaume-Uni en ont tous les deux adopté une. En comparant les mécanismes dans ces deux pays, on peut en tirer un ensemble de normes qui, appliquées à l'échelle internationale, refléteraient les principes de l'équité, de la transparence et de l'accès.

Impartialité de l'administration

On considère qu'il est nécessaire qu'une commission électorale neutre existe pour empêcher le gouvernement d'interférer avec la conduite des élections. La même norme devrait s'appliquer aux référendums. Au Canada, on a établi un organisme permanent et non partisan chargé d'administrer les référendums et les élections. Au Royaume-Uni, l'Electoral Commission (ci-après nommée la

Commission électorale), si elle n'est pas habilitée à conduire les élections, préside toutefois à la tenue des référendums.

Au Canada, les directeurs généraux des élections fédéral, provinciaux et territoriaux sont responsables des référendums, mais seuls le directeur général des élections du Canada et celui du Québec peuvent adapter la législation électorale aux fins d'un référendum. Dans les autres provinces et dans les territoires, c'est le gouvernement qui détermine la réglementation référendaire. Le Québec est la seule province où une entité distincte, le Conseil du référendum, entend les instances judiciaires relatives aux référendums. À l'échelon fédéral, c'est le commissaire aux élections fédérales, nommé par le directeur général des élections, qui veille à l'observation et à l'exécution des dispositions législatives lors des élections et des référendums.

Au Royaume-Uni – tant en Angleterre que dans les territoires autonomisés

d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord – la Commission électorale assume certaines responsabilités lors des référendums régionaux, nationaux ou tenus à l'échelle du pays. Les infractions à la législation électorale sont traitées par le Crown Prosecution Service en Angleterre et au Pays de Galles, le Director of Public Prosecutions en Irlande du Nord, et le Crown Office en Écosse.

Proclamation

Au Canada, les référendums sont habituellement proclamés par le gouvernement concerné. Cependant, au Québec et en Saskatchewan, l'assemblée législative peut en ordonner la tenue, et en Saskatchewan, la population peut réclamer un référendum si 15 % des citoyens le demandent par voie de pétition. Au Royaume-Uni, les référendums sont proclamés par le gouvernement, qui doit obtenir l'autorisation du Parlement par la présentation d'un projet de loi. La loi anglaise ne prévoit pas la tenue de référendums sur initiative populaire.

Question référendaire

La plupart des gouvernements au Canada permettent qu'un référendum soit tenu sur toute question d'intérêt public. Cependant, au niveau fédéral, les référendums sont restreints aux questions relatives à la Constitution du Canada. En Alberta et en Colombie-Britannique, la loi énonce explicitement que toute modification à la Constitution du Canada doit également faire l'objet d'un référendum provincial.

Au Royaume-Uni, la question référendaire – qui peut porter sur n'importe quel sujet – est formulée par le gouvernement et habituellement incluse dans le projet de loi demandant la tenue du référendum, quoiqu'elle



Photo : PC (Martin Rickett)

Des préposés dépouillent les bulletins de vote à Sunderland le 4 novembre 2004, après que les électeurs au dernier référendum du Royaume-Uni ont rejeté l'établissement d'une assemblée élue dans la région du nord-est de l'Angleterre. La commission électorale du Royaume-Uni était chargée de se prononcer sur la clarté de la question, d'enregistrer les organisations référendaires, de surveiller les plafonds des dépenses et les contributions, et d'administrer le scrutin.



Question sur le bulletin du référendum sur la souveraineté du Québec en 1995. Par la suite, en 2000, le Parlement du Canada a adopté la Loi de clarification, qui autorise la Chambre des communes à déterminer si une question référendaire sur un projet de sécession provinciale est claire.

puisse aussi être énoncée subséquentement dans la législation subordonnée. En vertu de la loi-cadre (*Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*), la Commission électorale doit se prononcer publiquement sur l'intelligibilité de la question référendaire, ce qu'elle a fait récemment au sujet du projet de référendum sur la constitution de l'Union européenne (UE). Le gouvernement n'est pas tenu légalement de suivre la recommandation de la commission, mais, politiquement, il lui

té à la Chambre des communes et approuvé par celle-ci et le Sénat. Au Québec, de même, le texte de la question doit être débattu à l'Assemblée nationale, et ce débat a la priorité sur tous les autres dossiers.

Le résultat d'un référendum peut être contesté si le libellé de la question n'était pas clair. C'est pourquoi la *Loi de clarification* a été adoptée en 2000 au Canada. Elle prévoit que, dans le cas de tout référendum sur la séparation

d'une province, le gouvernement fédéral doit déterminer que la question était claire et non ambiguë avant d'entreprendre

les négociations avec la province sécessionniste. Cette loi a été adoptée en réaction à la complexité de la question lors du référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec.

Au Canada, les référendums sont habituellement de nature consultative; en Alberta, en Colombie-Britannique et en Saskatchewan uniquement, leurs résultats peuvent avoir force exécutoire. En Alberta et en Colombie-Britannique,

les résultats peuvent être contraignants si l'une des options reçoit 50 % + 1 des votes. En Saskatchewan, le référendum n'aura force exécutoire que si l'une des options reçoit plus de 60 % des votes, et si le taux de participation dépasse 50 %. Au Royaume-Uni, les référendums sont tantôt consultatifs, tantôt exécutoires. Ceux de 1979 sur le transfert de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles prévoyaient que l'option du « oui » devait recueillir l'appui de plus de 40 % du corps électoral pour être acceptée – ce seuil n'a été atteint dans aucun des deux cas (l'option du « oui » a toutefois recueilli la majorité des votes en Écosse). Depuis, on n'a plus utilisé de clause de majorité qualifiée.

Cependant, au référendum consultatif tenu le 4 novembre 2004 sur l'établissement d'une assemblée régionale en Angleterre du Nord-Est, les ministres ont fait savoir qu'ils hésiteraient à aller de l'avant si le taux de participation était très bas. En fin de compte, moins de la moitié (47,7 %) des électeurs ont voté, et près des 80 % des votants ont opté pour le « non »⁵.

Enregistrement des groupes référendaires

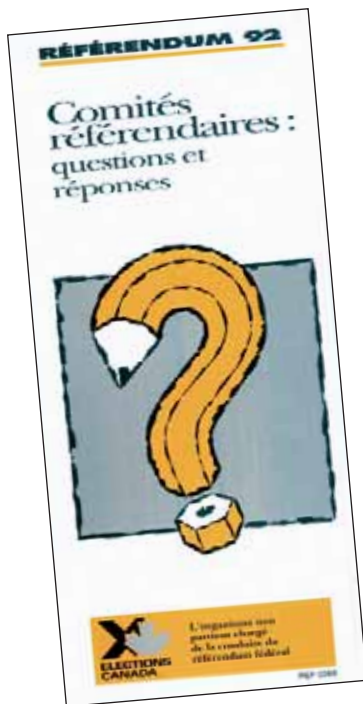
Les premiers « groupes ombrelles » sont apparus au référendum britannique de 1975 sur le maintien des liens avec la Communauté économique européenne (CEE), l'ancêtre de l'UE (une majorité a voté en faveur de la continuation). Actuellement, les « participants permis » aux campagnes référendaires doivent s'enregistrer auprès de la Commission électorale, qui peut désigner parmi eux un groupe chargé de diriger la campagne en faveur de l'une ou l'autre option, conformément à la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*. Ce groupe, appelé « organisation désignée », a droit à un plafond de dépenses plus élevé et peut recevoir des fonds publics

Le résultat d'un référendum peut être contesté si le libellé de la question n'était pas clair.

est impossible d'en faire fi. La commission publie sa recommandation avant que commence le débat parlementaire.

Au Canada, la plupart des gouvernements n'ont pas établi de loi régissant formellement le processus d'adoption de la question. Il existe cependant des règles entourant le libellé des questions référendaires à l'échelon fédéral et au Québec. Ainsi, le libellé des questions référendaires fédérales doit être présent

aux fins de sa campagne. La Commission électorale ne désignera des organisations que si elle peut le faire pour chacune des options référendaires possibles. Les personnes et les groupes, y compris les partis politiques, doivent s'enregistrer auprès de la commission s'ils prévoient engager des dépenses référendaires de plus de 10 000 \$⁶.



Des modifications à la Constitution du Canada ont été rejetées lors du référendum fédéral de 1992 au Canada. Ce dépliant expliquait aux groupes partisans du « Oui » ou du « Non » comment s'enregistrer comme comités référendaires (et ainsi obtenir du temps d'antenne gratuit), et quels plafonds des dépenses ils devaient respecter. En tout, 241 comités référendaires se sont enregistrés.

Au Canada, il n'y a qu'au Québec qu'on utilise des groupes ombrelles (appelés « comités-parapluies ») : dans les cinq jours suivant l'adoption de la question, les députés de l'Assemblée nationale peuvent s'inscrire auprès du directeur général des élections en faveur d'une des options soumises à la consultation populaire; ainsi sont formés le comité du « oui » et celui du

« non ». Si aucun député ne s'inscrit ainsi, le directeur général des élections peut inviter jusqu'à 20 électeurs à former un comité. En conséquence de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Libman*, les intervenants particuliers peuvent maintenant engager des dépenses de publicité d'au plus 1 000 \$ pendant un référendum provincial, avec l'autorisation du directeur général des élections du Québec.

La législation fédérale et ontarienne prévoit plutôt la mise sur pied d'un nombre multiple de comités référendaires. Au niveau fédéral, tout particulier ou groupe peut s'enregistrer auprès du directeur général des élections comme comité référendaire pendant le référendum; les comités référendaires peuvent dépenser plus de 5 000 \$ pour favoriser la question référendaire ou s'y opposer directement. En Ontario, tout particulier ou groupe qui prévoit dépenser plus de 1 000 \$ à l'appui d'une option référendaire doit s'enregistrer auprès du directeur général des élections ontarien.

Plafonds des dépenses et des contributions

L'imposition de plafonds des dépenses est une question controversée. Certains soutiennent qu'ils maintiennent les dépenses à un niveau gérable, empêchent le camp le plus riche « d'acheter » la victoire et favorisent une plus grande confiance populaire. D'autres affirment que les plafonds nuisent à l'efficacité des campagnes d'information.

Chose certaine, lorsque les deux côtés engagent des fonds de campagne inégaux, on risque d'en conclure que les gagnants doivent leur victoire à leur supériorité financière plutôt qu'à leur appui populaire.



Au cours du référendum fédéral de 1992 au Canada – le premier depuis 50 ans –, Élections Canada a mené un vaste programme d'information des électeurs. Ce dépliant renseignait les électeurs sur le processus référendaire et l'inscription sur la liste électorale.

Le débat n'est pas clos, d'autant plus que beaucoup croient que l'issue des référendums est plutôt influencée par d'autres facteurs structurels, comme l'économie, la durée du séjour au pouvoir du gouvernement, etc.⁷. Ces dernières années, on a mis en doute l'importance de l'argent dans les campagnes politiques, mais on a aussi souligné l'efficacité fréquente des « dépenses négatives »⁸. Quoi qu'il en soit, des restrictions s'appliquent assez couramment au financement politique.

En préambule au premier référendum québécois sur la souveraineté-association, en 1980, l'Assemblée nationale a adopté la *Loi sur la consultation populaire*, qui limitait les dépenses de campagne et prévoyait la mise en place de deux campagnes, une pour chacune des deux options. On lit dans cette loi que « le total des contributions ne peut dépasser, au cours d'un même référendum, pour un même électeur, la somme de 3 000 \$ à chacun des comités

nationaux » (article 91). Un livre blanc publié en 1977 par le ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire du Québec explique que :

« [les dispositions retenues s'inspirent] de plusieurs pays à très forte tradition démocratique, [mais] sont en tout premier lieu tributaires de l'expérience vécue par la Grande-Bretagne lors du référendum de 1975 [...]. Le régime parlementaire, la longue tradition démocratique et le sens profond du "fair play" sont autant d'institutions britanniques que les Québécois ont absorbées dans leur propre tradition politique. Les mécanismes référendaires institués par la Grande-Bretagne à partir de ses institutions apparaissent au gouvernement du Québec comme un guide précieux [...] »⁹.

Chose certaine, lorsque les deux côtés engagent des fonds de campagne inégaux, on risque d'en conclure que les gagnants doivent leur victoire à leur supériorité financière plutôt qu'à leur appui populaire.

Au niveau fédéral, on ne limite pas les contributions pouvant être versées par un particulier ou un groupe aux comités référendaires, mais ces derniers ne peuvent dépenser plus de 0,30 \$ x le nombre de noms sur les listes électorales préliminaires établies pour leurs régions déclarées d'activité.

Au Québec, l'Assemblée nationale doit fournir à chaque comité référendaire une subvention égale, versée dans un fonds de campagne. Toutes les dépenses référendaires sont prélevées sur ce fonds, toutes les contributions y sont dirigées, et aucun électeur ne peut donner plus de 3 000 \$. Par ailleurs, les

dépenses ne peuvent excéder 1 \$ x le nombre d'électeurs inscrits sur la liste préliminaire ou sur la liste révisée, selon le plus élevé des deux. Des règles semblables s'appliquent en Ontario, où personne ne peut donner plus de 7 500 \$ en tout à l'appui d'un même camp. Quant aux dépenses, elles sont limitées à 0,60 \$ x le nombre d'électeurs dans la circonscription d'enregistrement de la personne ou du groupe¹⁰.

Le Royaume-Uni a fait sien ce système, citant explicitement le Canada comme modèle¹¹. En 2000, le gouvernement travailliste britannique a adopté la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA), fondée sur la loi québécoise. Vu son exhaustivité, la PPERA fait actuellement autorité dans les débats sur la réglementation référendaire.

Comme la *Loi sur la consultation populaire* québécoise de 1978, la PPERA instaure des restrictions aux dépenses de campagne (articles 117 et 118) :

- Les partis politiques peuvent dépenser des fonds proportionnels au pourcentage total des votes qu'ils ont obtenus à la dernière élection générale. Les partis qui ont obtenu plus de 30 % des voix peuvent dépenser jusqu'à 5 M£; de 20 à 30 %, jusqu'à 4 M£; de 10 à 20 %, jusqu'à 3 M£, etc.
- Le plafond imposé aux autres participants permis est de 0,5 M£.
- Le plafond des particuliers non enregistrés auprès de la Commission électorale à titre de participants permis est de 10 000 £.
- Les « organisations désignées » peuvent engager des dépenses d'au plus 5 M£.

Divulgarion des dépenses et des contributions

Au niveau fédéral canadien, au Québec et en Ontario, les comités référendaires doivent produire des rapports financiers. Les exigences de divulgation ressemblent à celles instituées pour les élections générales; notamment, il faut déclarer les nom et adresse de tout donateur d'une somme supérieure au seuil stipulé, et le rapport doit être fourni dans un certain délai suivant le référendum (90 jours au Québec, quatre mois au niveau fédéral, et six mois en Ontario).

Au Royaume-Uni, les participants permis doivent faire état, dans un rapport à la Commission électorale, des dépenses engagées et des contributions reçues pendant la période référendaire. Ce rapport est présenté dans les trois mois suivant le référendum si les dépenses sont de 250 000 £ ou moins, ou dans les six mois si elles sont de plus de 250 000 £ (dans ce cas, le rapport doit être accompagné d'un rapport de vérification indépendant).

Accès équitable aux médias

Il est impossible de garantir une couverture médiatique parfaitement juste et impartiale qualitativement, mais on s'attend habituellement à ce que les radiodiffuseurs publics accordent quantitativement une place égale (p. ex. l'espace dans les imprimés ou le temps d'émission) aux deux côtés du débat référendaire. La simple répartition du temps d'antenne ne saurait suffire à assurer une neutralité absolue, mais on reconnaît qu'il est essentiel que les deux camps puissent à tout le moins présenter leur point de vue dans les médias.

À l'échelon fédéral canadien, chaque réseau est tenu de libérer une période

totale de trois heures à l'ensemble des comités référendaires enregistrés qui demandent du temps d'émission gratuit. L'arbitre en matière de radiodiffusion, nommé par le directeur général des élections, répartit ces trois heures entre les comités compte tenu des intérêts régionaux et nationaux qu'ils représentent et de leurs différents points de vue (voir la *Loi référendaire*, article 21).

Les règles sur le financement politique ont été d'abord adoptées au Canada, puis utilisées au Royaume-Uni, mais c'est le contraire qui est vrai dans le cas des règles sur la radiodiffusion.

L'égalité d'accès a été instaurée dès le premier référendum national au Royaume-Uni (celui de 1975 sur le maintien des liens avec la CEE); les deux camps ont alors eu droit à quatre messages télévisés de 10 minutes¹². Lors des référendums de 1979 sur le transfert de pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles, comme on n'utilisait pas de dispositions de ce genre, l'Autorité de radiodiffusion indépendante a décidé d'allouer du temps d'antenne aux partis politiques plutôt qu'aux deux camps. Cette décision

La simple répartition du temps d'antenne ne saurait suffire à assurer une neutralité absolue, mais on reconnaît qu'il est essentiel que les deux camps puissent à tout le moins présenter leur point de vue dans les médias.

controversée – trois des quatre partis étaient en faveur du « oui » – a été finalement renversée devant les tribunaux¹³. Aujourd'hui, au Royaume-Uni, les deux organisations désignées à chaque référendum ont droit au même temps d'émission¹⁴.

Accès du grand public à l'information

On s'entend généralement pour dire que les fonds publics ne devraient pas servir à faire la promotion d'une position au détriment de l'autre, mais plutôt à fournir à la population des renseignements neutres sur la question et le processus référendaires. Ces renseignements doivent cependant être réglementés, ce qui est habituellement le mandat de l'organisme responsable de la conduite des référendums. Au Royaume-Uni et au Canada, la législation garantit explicitement l'accès du grand public à l'information. Par exemple :

- L'article 110 de la *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* du Royaume-Uni permet aux groupes ombrelles d'envoyer une communication écrite à tous les foyers, sans payer les frais postaux.
- Aux termes du paragraphe 3(5) de la *Loi référendaire du Canada*, le directeur général des élections doit veiller à ce que le texte de la question référendaire soit disponible dans la langue autochtone et dans les lieux qu'il détermine, après avoir consulté les représentants des groupes autochtones.
- À l'article 31 de la même loi, on lit que dans les meilleurs délais possible



Lors du référendum fédéral de 1992 au Canada, Élections Canada a publié de l'information électorale en 37 langues autochtones. Des affiches, des cassettes audio et des livrets présentant le bulletin référendaire et la traduction de la question ont été distribués à grande échelle dans les communautés autochtones. Les livrets étaient également disponibles dans tous les bureaux de scrutin du Canada.

suivant la prise de la proclamation, le directeur général des élections informe le public, par les moyens qu'il juge indiqués, de la question référendaire et de la façon dont le référendum se tiendra.

- En vertu de l'article 26 de la *Loi sur la consultation populaire* du Québec, le directeur général des élections doit transmettre aux électeurs une brochure expliquant chacune des options et dont le texte est déterminé par les comités-parapluies respectifs. Cette brochure doit assurer à chaque option un espace égal.

Conclusion

Il est possible d'extraire de la réglementation instaurée au Canada et au Royaume-Uni un ensemble de normes applicables potentiellement à tous les pays du monde. Par exemple, il est permis d'affirmer que les référendums qui se déroulent dans

les conditions ci-dessous seront probablement libres et équitables :

- La conduite des référendums est confiée à un organisme électoral indépendant.
- La question référendaire est claire et la loi précise quels critères doivent être réunis pour que les résultats soient exécutoires.
- Les comités référendaires sont reconnus législativement.

- Les deux camps bénéficient du même accès au financement public direct ou indirect.
- Les dépenses et les contributions référendaires sont soumises à des restrictions.
- Les groupes déclarent leurs contributions et dépenses, et leurs rapports sont publiés par l'organisme électoral indépendant.

Comme Jeremy Bentham l'a déclaré : « L'utilité de ce processus correctif dépendrait entièrement de son administration, mais le rejet d'une méthode si salubre ne pourrait être motivé que par une indifférence coupable, désireuse de s'éviter l'effort de découvrir des solutions. »¹⁵. ❌

NOTES

1. Les auteurs remercient de leur appui Paul Degenstein, Laurence Morel, Lawrence LeDuc et Gary Sussman, et tout particulièrement la Referendums and Political Parties Branch (Department for Constitutional Affairs) et l'Electoral Commission du Royaume-Uni, qui ont bien voulu commenter une ébauche de l'article.
2. Lawrence LeDuc, « Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris, dir., *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, 2^e éd., Londres, Sage, 2002, p. 70.
3. Olof Ruin, « Sweden: The Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues », dans Pier Vincenzo Uleri et Michael Gallagher, dir., *The Referendum Experience in Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Macmillan, 1996, p. 179.
4. Ben Seyd, « Regulating the Referendum », *Representation*, vol. 35, n° 4, 1998, p. 191-199.
5. Pour plus d'information sur les référendums tenus au Canada, dont les questions posées, voir Tim Mowrey et Alain Pelletier, « Les référendums au Canada : une étude comparative », *Perspectives électorales*, vol. 3, n° 1, janvier 2001, p. 18-22.
6. Pour de plus amples renseignements sur les organisations désignées et les participants permis, voir www.electoralcommission.org.uk/referendums/faqsreferendums.cfm.
7. M. H. Qvortrup, « How to Lose a Referendum: The Danish Plebiscite on the Euro », *The Political Quarterly*, vol. 72, n° 2, 2001, p. 190-196.
8. Elisabeth Gerber, *The Populist Paradox: Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, Princeton, Princeton University Press, 1999.
9. Québec, Le ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire du Québec, *La consultation populaire au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, p. 6.
10. Mowrey et Pelletier, « Les référendums au Canada », p. 21.
11. Communication personnelle avec le très honorable Jack Straw, ministre de l'Intérieur de 1997 à 2001.
12. Note de la Chambre des communes, *Referendums: The New Rules*, www.parliament.uk/commons/lib/Referendums.pdf.
13. *Wilson v. Independent Broadcasting Authority*, 1979 SLT 279.
14. *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, juillet 1999, chapitre 9 : Media and Advertising, www.archive.official-documents.co.uk/document/cm44/4413/4413.htm.
15. Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, C. K. Ogden, dir., Londres, Kegan Paul, 1931, p. 107.



Profil

Le pacte de confiance, garantie de la démocratie

Jean-Louis Roy

Président, Droits et Démocratie



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Droits et Démocratie (ou Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme indépendant investi d'un mandat international, créé par le Parlement canadien en 1988 pour favoriser et appuyer les valeurs universelles des droits de la personne, et promouvoir les institutions et les pratiques démocratiques dans le monde entier. En coopération avec des individus, des organisations et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie défend les droits fondamentaux définis dans la Charte internationale des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies. Or, lié au respect des droits de la personne, le sain déroulement du processus électoral est nécessaire à l'établissement d'un pacte de confiance entre les gouvernants et les gouvernés. Un survol des cas du Togo, de la Côte d'Ivoire et d'Haïti permet de constater le défi immense qu'est l'avènement de la démocratie en certains points du monde.

Le processus électoral

Central, le processus électoral est au cœur du système démocratique. Multiples, sa mission et ses fonctions doivent normalement faire émerger les composantes du pouvoir législatif, soit une majorité de gouvernement, un leadership et un programme politique – toutes consacrées par le vote majoritaire dans un pays donné.

Le processus électoral doit normalement sceller un *pacte de confiance* entre les citoyens et les gouvernants autour de ce programme politique et pour une durée convenue.

Depuis deux décennies, ce processus a connu une extension majeure dans le monde, en Amérique latine, sur le continent africain, en Asie et en Europe centrale et orientale. Ses composantes – l'inscription sur les listes électorales, les lieux et les moments du scrutin, le dépouillement des votes, etc. –, sont d'une grande diversité. Elles découlent de dispositions constitutionnelles ou de lois spécifiques. Ces dispositions et ces lois sont dans tous les cas susceptibles d'interprétation judiciaire.

Le processus électoral suppose aussi une autorité de gestion autonome ou qui appartient à la structure administrative existante. L'indépendance et la neutralité de cette autorité sont déterminantes.

Les applications concrètes de ces textes constitutionnels et législatifs ainsi que les interventions de cette gestion appellent un déploiement considérable de ressources humaines et matérielles. Elles supposent la mise en place et la maîtrise d'un vaste système où cohabitent justice et équité, indépendance et transparence. Réunies, ces données permettent l'exercice des droits civils et politiques. Ces droits concourent au pacte de confiance qui définit le système démocratique.

La coopération électorale internationale offre l'accompagnement et vise l'accomplissement de cette démarche multiforme. En elle, se conjuguent des valeurs complémentaires, complexes et sensibles, susceptibles de nourrir l'idée et la réalité de ce pacte de confiance. Certes, ce dernier sera toujours perfectible. Mais il doit être suffisamment mûr et affermi. Autrement les



Le site Web de Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) se trouve à www.dd-rd.ca/splash.html.

institutions sont menacées de disfonctionnement, la légitimité des dirigeants mise en question.

C'est au sein d'une société civile informée de ses droits inaliénables et alerte que germent et fructifient les normes, les mécanismes, les institutions, les pratiques et les mœurs démocratiques.

En matière de coopération électorale, Droits et Démocratie s'applique à accroître cette confiance roborative qui précède, accompagne et suit le processus électoral.

Les droits de la personne

Intrinsèquement lié au respect des droits de la personne, le succès de la transition démocratique repose sur la défense et illustration de leur caractère universel, spécialement lorsqu'ils sont niés ou affaiblis. C'est au sein d'une société civile informée de ses droits inaliénables et alerte que germent et fructifient les normes, les mécanismes, les institutions, les pratiques et les mœurs démocratiques.

Seule cette culture démocratique permet l'établissement d'un État de droit et d'une Administration sans corruption, le mûrissement et la représentativité des partis politiques, la tenue d'élections libres, ainsi que la consolidation et le maintien de la paix intérieure.

Droits et Démocratie appuie donc la création

de groupes ou de commissions voués à la protection des droits de la personne, et même au renforcement des institu-

tions intergouvernementales régionales, telle l'Union africaine. Notre organisme se livre à l'analyse concrète du progrès démocratique dans le monde par la recherche et la publication d'études, ainsi

que la participation à des rencontres, des conférences et des débats.

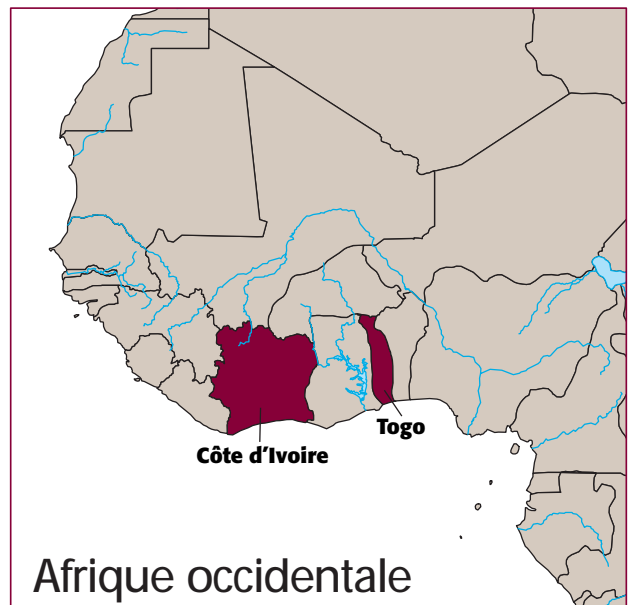
Selon notre mandat, nous œuvrons dans les pays en développement et les zones les plus difficiles du monde, là où souvent s'imposent des travaux majeurs de réconciliation et des entreprises considérables susceptibles d'instaurer la confiance générale autour des valeurs démocratiques et des droits complémentaires. Voici des exemples illustrant nos interventions actuelles dans le monde.

Le Togo

Après quarante ans d'un régime autoritaire finalement sanctionné par la communauté internationale et notamment l'Union européenne, le décès de Gnassingbé Eyadéma le 5 février 2005 aurait dû normalement ouvrir une phase de transition susceptible de faire accéder le Togo à la démocratie.

Comme on le sait, en l'absence de toute volonté et, en conséquence, de toute initiative de la communauté internationale ou de l'Union africaine, les démocrates togolais ont été laissés à eux-mêmes, spectateurs impuissants d'une succession d'événements loufoques et tragiques :

1. négation des règles constitutionnelles prévoyant l'accession du président de l'Assemblée nationale à la présidence de la république en cas de vacance du pouvoir;
2. assermentation du fils d'Eyadéma, Faure Gnassingbé, choisi par les militaires pour succéder à son père;
3. démission de Faure Gnassingbé de la présidence.



Afrique occidentale

Dans ce contexte impossible, certaines organisations non gouvernementales (ONG) togolaises ont cherché à affirmer les normes et pratiques susceptibles de fonder le « pacte de confiance » évoqué précédemment. Droits et Démocratie aura été l'un des premiers organismes à soutenir leurs efforts, notamment par le financement de deux ateliers de formation à l'observation électorale et le financement de leurs activités d'observation à l'occasion de l'élection présidentielle d'avril 2005. Nous avons de plus observé en direct les événements du Togo, un agent de Droits et Démocratie étant présent dans le pays pendant la période électorale. Pour des raisons de sécurité, ce dernier a dû quitter le Togo quelques heures avant le scrutin.

Compte tenu des besoins du pays et des partenariats confortés à l'occasion de la récente élection présidentielle, nous tenons à renouveler notre soutien au développement continu de la société civile togolaise. De plus, nous proposons de contribuer à la mise en place d'une coalition internationale visant à soutenir la démocratie togolaise. Il est peu probable que cette élection produise le pacte de confiance dont les Togolais et le Togo ont un urgent besoin. Il est cependant inacceptable que les démocrates togolais soient abandonnés une seconde fois; inconcevable que le processus électoral puisse à nouveau contrevenir aux normes démocratiques les plus élémentaires et nier les droits civils et politiques des Togolais.

La Côte d'Ivoire

Notre travail en Côte d'Ivoire est, en un sens, plus large que celui engagé au Togo. Dans ce pays stratégique pour l'Afrique de l'Ouest, nous avons amorcé l'établissement d'une coalition des

Photo : Geneviève Gasser, ACDI



L'inscription des électeurs aux élections, en Haïti.

défenseurs des droits de la personne, financé ses besoins de base et la publication d'un bulletin consacré à la fois aux violations de ces droits et aux entreprises dédiées à la promotion et protection de ces derniers aux plans national et régional.

Dans le contexte de l'élection présidentielle prévue pour l'automne 2006, nous sommes à élargir cette coalition en vue d'une intervention plus substantielle. Cette dernière pourrait comporter trois volets complémentaires :

Avec les médias ivoiriens, notamment les radios :

1. animer une série d'ateliers concernant l'équité et l'équilibre dans le traitement de l'information en période électorale;

Avec la coalition élargie mentionnée :

2. tenir des forums citoyens sur les droits civils et politiques;
3. dispenser une formation populaire dédiée à l'observation à la base du processus électoral.

Ces travaux que nous sommes à planifier avec nos partenaires ivoiriens et internationaux pourraient s'inspirer d'un manifeste que ces derniers sont à compléter.

Au moment où ce texte est écrit, il est impossible de prévoir ce qui adviendra du calendrier électoral prévu et de la tournure des événements qui accompagneront l'élection présidentielle, si elle a lieu. Mais nous savons avec certitude que sa faillite ou son report au delà de l'année 2005 pourrait à nouveau plonger le pays dans un affrontement destructeur. Ramené à l'essentiel, notre appui aux citoyens de la Côte d'Ivoire vise à créer les éléments d'un pacte de confiance, que viendra fortifier ou détruire l'élection annoncée.

Haïti

Enfin, nous partageons avec un grand nombre d'institutions publiques et d'ONG le désir d'appuyer les démocrates haïtiens, et expérimentons avec elles l'extrême difficulté de la tâche.

Désaffection d'un grand nombre en conséquence de la négation générale

des droits et libertés, dégradation des conditions de vie d'une forte majorité, montée d'une violence et d'une incivilité radicales multipliant leurs victimes. Le contexte apparaît contraire à l'établissement de partenariats fructueux et durables.

Cependant, comme dans le cas du Togo et de la Côte d'Ivoire, il n'est pas question de laisser les Haïtiens à leur sort. Pour notre part, nous soutenons deux grandes organisations de la société civile, le Forum des citoyens, et la Coordination nationale pour le plaidoyer sur le droit des femmes, dont l'action à l'occasion de précédentes

élections a été significative. Avec ces organisations, nous cherchons à arrêter les meilleures méthodes d'intervention et de plaidoirie dans le contexte haïtien actuel, et à plus long terme, nous viendrons en appui à leurs travaux visant la systématisation de leur expérience, réussie ou non. Ces travaux devraient normalement alimenter des formations diverses, privilégiant l'ensemble des droits de la personne, y compris évidemment les droits civils et politiques.

Conclusion

Ces exemples illustrent une démarche liant reconnaissance et respect des

droits de la personne comme composantes d'un système politique ouvert dont le processus électoral constitue une phase visible et décisive.

Qui plus est, quinze années d'une coopération concrète et diversifiée nous ont appris que la fameuse idée de l'indivisibilité des droits de la personne est absolument incontournable. Un processus électoral, même le plus rodé, a peu de chance de produire les résultats attendus si, en plus des droits civils et politiques, les droits sociaux et économiques ne sont pas intégrés comme second pôle du système démocratique... ✖



Observation électorale

Guides, lignes directrices et manuels

Albert, Madeleine (dir.), *L'observation électorale : Guide pratique à l'intention des membres de missions d'observation électorale à l'étranger*, 2^e éd., Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec, 1999, 58 p.

www.electionsquebec.qc.ca/fr/pdf/publications/Guide_observation_fr.pdf

Le document décrit en détail le processus de l'observation électorale : ses principes et les codes de conduite pertinents, les principaux intervenants, les préparatifs à l'observation et le suivi de la mission, la préparation de l'observateur, ainsi qu'une liste des éléments qui feront l'objet de l'observation. Il s'agit d'un guide pratique et complet à l'intention des membres de missions d'observation électorale.

Commission des Communautés européennes, *Mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales*, Document de travail des services de la commission, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 2003, 19 p.

europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/sec_2003_1472_fr.pdf

Le document décrit la méthodologie utilisée par la Commission des Communautés européennes pour rendre les activités électorales de l'Union européenne (p. ex. le financement et la surveillance) davantage cohérentes, transparentes et crédibles. Il renferme des directives pour décider le déploiement des missions d'observation électorale, accroître le rôle du Parlement européen relativement à ces

missions et renforcer la capacité interne d'un pays de conduire et d'observer ses propres élections.

Howard, Ross, *Les médias et les élections : Un manuel de reportage sur les élections*, Vancouver, Institute for Media, Policy and Civil Society, 2005, 32 p.; traduction de *Media and Elections: An Elections Reporting Handbook*, IMPACS, 2004.

Publication en anglais, en français ou en arabe disponible pour téléchargement à www.impacs.org.

Ce manuel gratuit des rudiments du reportage sur les élections est devenu une ressource très utilisée pour la formation des journalistes dans les pays en voie de démocratisation. Il constitue une heureuse addition aux documents axés sur la formation liée aux médias et aux élections que d'autres organisations ont produits au cours des dernières années.

Institute of Commonwealth Studies, Commonwealth Policy Studies Unit, *Good Practice Guidelines for Commonwealth Observers*, Londres, Commonwealth Policy Studies Unit, 2002, 8 p.

www.cpsu.org.uk/downloads/GUIDELIN.PDF

Ce guide présente chaque étape du processus d'observation électorale, depuis la recherche préélectorale et la préparation personnelle jusqu'à l'établissement d'un rapport final. Plusieurs sections sont destinées aux observateurs du Secrétariat des pays du Commonwealth, mais les lignes directrices peuvent être appliquées d'une manière générale.

IFES, *Instructions for Assessment of the Election Process*, Washington, IFES, (2004), 10 p.
www.ifes.org/publications-detail.html?id=184

Cette courte introduction à l'observation électorale comprend un guide de la bonne conduite, des techniques d'observation et des formulaires d'évaluation pour l'ouverture du scrutin, la surveillance du vote et le dépouillement des bulletins.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, *Election Guidelines for Determining Involvement in International Election Observation*, International IDEA Election Guidelines Series, n° 1, Stockholm, International IDEA, 2000, 31 p.
www.idea.int/publications/guidelines_for_determining/upload/guidelines_for_determining.pdf

Le document dégage les préalables et les critères généralement reconnus pour qu'une organisation puisse observer une élection à l'étranger; il souligne en outre l'importance et les incidences d'une telle activité. Le document est conçu pour aider les organisations à déterminer si une invitation de participation devrait être acceptée et à justifier objectivement la décision auprès de l'autorité compétente.

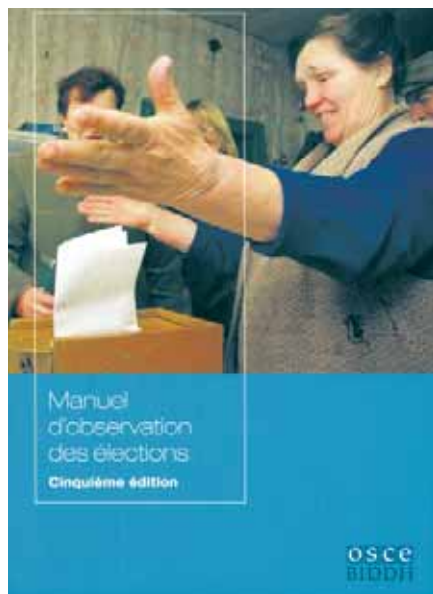
Organisation des Nations Unies et coll., *La déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et Le code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, 10 p. et 3 p.
www.accessdemocracy.org/library/1923_declaration_102705_fr.pdf

Ces deux documents, adoptés par plus de 20 organisations internationales,

énoncent des normes précises à respecter en matière d'observation électorale internationale, définissent le rôle des observateurs et rappellent le droit de tout citoyen de participer au gouvernement. Ces documents sont destinés aux missions d'observation, mais ils peuvent aussi éclairer les journalistes étrangers affectés à la couverture d'un scrutin.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Manuel d'observation des élections*, 5^e éd., Varsovie, OSCE/BIDDH, 2005, 96 p.
www.osce.org/publications/odihhr/2005/04/14004_240_fr.pdf

Ce manuel dresse un tableau exhaustif de la méthode d'observation du BIDDH et sert de référence pour les observateurs d'élections; on y tient compte des questions telles que la participation des femmes et l'inclusion des minorités nationales. La grande communauté de l'OSCE y trouvera de l'information sur la planification, le déploiement et la mise en œuvre d'une mission d'observation électorale.



Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des insti-

tutions démocratiques et des droits de l'homme, *Handbook for Domestic Election Observers*, Varsovie, OSCE/BIDDH, 2003, 123 p.
www.osce.org/publications/odihhr/2003/10/12344_126_en.pdf

Le manuel décrit des méthodes efficaces de l'observation électorale qui ont été élaborées par des observateurs de la scène tant internationale que nationale. On y examine la mesure dans laquelle les normes internationales devraient être respectées ou adaptées par les observateurs nationaux. Le manuel a été conçu à l'intention de ces derniers, mais il peut aussi être utile aux observateurs de la scène internationale, de partis politiques ou de candidats.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections*, Varsovie, OSCE/BIDDH, 2001, 35 p.
www.osce.org/publications/odihhr/2001/01/13588_128_en.pdf

Le manuel définit les éléments de base d'un cadre juridique régissant des élections (commissions électorales, inscription électorale, modalités de scrutin) et la norme minimale nécessaire pour s'assurer qu'une élection est démocratique. Les directives et les listes de vérification sont destinées aux juristes et aux députés qui rédigent ou modifient des documents qui ont trait aux élections.

Organisation des États américains, *Manual for the Organization of Electoral Observation Missions in the Framework of the OAS*, Washington, OEA, 2000. Nombre de pages et URL non disponibles.

Cette publication est en cours de révision.



Quoi de neuf?

Accord sur la technologie électorale

Gerald Huhtala

Gestionnaire de la Technologie de l'information, Élections Manitoba

Les organismes électoraux fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada ont signé un accord sur la mise en place d'un système de partage des connaissances et des ressources en technologie de l'information (TI). L'accord a pour but d'encourager le partage des renseignements et des compétences entre les organismes et ainsi de réduire les coûts associés à l'administration des élections dans les différents régimes électoraux du pays.

Le directeur général des élections de la Colombie-Britannique, Harry Neufeld, a présenté le concept d'un système de partage en juillet 2003 à St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada. Puisque les organismes électoraux du Canada ont plusieurs processus en commun, des mandats juridiques similaires et des restrictions budgétaires de même ordre en ce qui concerne la TI, Neufeld a fait remarquer qu'il serait avantageux pour eux de mettre en commun leurs ressources en TI. La reconnaissance de ces préoccupations communes a mené à la rédaction de l'Accord sur la technologie électorale (ATE) que tous les organismes électoraux provinciaux et territoriaux, de même qu'Élections Canada, ont signé.

Un comité de travail formé de représentants de toutes les administrations électorales participantes a reçu le mandat de présenter dans un livre blanc les possibilités de collaboration et de partage de services, de connaissances et de ressources en TI. Les représentants se sont réunis durant la première moitié de 2004 pour discuter des pratiques, des opérations et des ressources courantes de leur organisme respectif.

Le comité de travail a relevé plusieurs occasions de collaboration et de partage, à court et à long termes. Des projets à court terme, comme le partage de conceptions de bases de données et de systèmes informatiques, de normes en matière de logiciels et, peut-être, le partage de matériel informatique et le groupement des achats pourraient préparer le terrain à des projets à long terme, tels que le partage d'applications, de systèmes de formation, de centres d'appels ainsi que du matériel et des données de systèmes d'information à référence spatiale.

Les réunions ont aussi servi à faire le point sur des exemples existants de collaboration entre les régimes électoraux dans les domaines des listes électorales, des processus ainsi que du matériel informatique et des logiciels. Il est devenu clair qu'à la longue, un modèle commun de données et une interprétation commune des différences entre les régimes électoraux rendraient possible le partage des applications et des ressources informatiques, à l'avantage de toutes les parties à l'ATE.

Le comité de travail a présenté son livre blanc à Toronto en juillet 2004, à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada. Il y dressait une liste des tâches auxquelles un groupe de travail officiel sur la technologie de l'information devrait se livrer au cours des 12 mois suivants. La liste comprenait, les tâches suivantes : instaurer des normes communes pour décrire les secteurs opérationnels; utiliser ces normes pour mettre au point des modèles communs de données électorales; recommander une méthode de gestion et de communication au sein du groupe; et déterminer les priorités pour 2005-2006.

Par ailleurs, le livre blanc érige en principe que la participation d'un organisme électoral à un aspect ou l'autre de l'ATE est facultative et fondée sur ses besoins, ses capacités et le retour sur ses investissements, mais que tous les organismes partageront les résultats et rapports produits.

Les directeurs généraux des élections ont ratifié le livre blanc en novembre 2004, et un groupe de travail comprenant un représentant de la TI de

base de données et plus de 250 champs de données.

Pour créer son modèle commun, le groupe de travail a adopté une approche inclusive. En effet, même si seulement un régime électoral a besoin d'un type de données, le groupe l'a incorporé dans le modèle. Le but était de s'assurer qu'aucune administration électoral n'aurait à changer sa façon de faire pour participer au modèle commun, et que ce modèle serait adopté dès que la

aussi précisé des orientations pour la recherche et le développement en coopération et il a proposé des méthodes de communication et des « prochaines étapes » axées sur la modélisation des données financières et géographiques. Tous les participants, qu'ils proviennent d'un grand organisme électoral ou d'un petit, s'entendent pour dire que les réunions, où ils ont partagé leurs connaissances, ont été grandement profitables en soi : ils ont pu retourner dans leur organisme respectif avec de nouvelles idées, de nouvelles directions et, dans certains cas, des conseils pratiques sur ce qu'il *ne faut pas faire*.

Le groupe de travail a présenté, en juillet 2005 à Whitehorse (Yukon), à l'occasion de la Conférence des administrateurs d'élections du Canada, son rapport sur son travail de modélisation des données ainsi qu'une proposition de structure et d'orientation future. Le modèle de données a été accepté à titre de ressource partagée que les parties à l'accord utiliseront dans leurs plans opérationnels lorsqu'elles le peuvent. Des plans visant à ce que le groupe de travail ajoute le financement électoral et la géographie électoral au modèle de données commun au cours des 12 prochains mois ont été approuvés à l'unanimité. De plus, le groupe a convenu que partager la recherche, le matériel informatique, les logiciels, le personnel et des processus opérationnels sera un grand atout pour tous les organismes électoraux du Canada. ❧



chacun des régimes électoraux a été constitué officiellement pour se livrer aux tâches proposées.

Entre octobre 2004 et mai 2005, le groupe de travail a constitué une documentation sur la façon dont les différents organismes électoraux recueillent et conservent les renseignements relatifs à leurs électeurs, les adresses et les données relatives à un scrutin. Dans ces trois ensembles de données, il a recensé 48 tables de

réingénierie des systèmes existants ou l'achat d'un système le rendrait possible. En dernier ressort, l'adoption du modèle commun devrait permettre de économies, puisque la conception de la base de données et l'analyse des données auront été partagées par les organismes électoraux.

En outre, le groupe de travail a établi un processus officiel de changement pour les modèles de données. Il a

