

# CHAPITRE

## II

L'EVOLUTION  
DE L'OBSERVATION DES ELECTIONS  
PAR LES ORGANISATIONS  
NATIONALES NON PARTISANES

---

L'organisation précipitée des élections présidentielles du 7 février 1986 aux Philippines a profondément bousculé l'idée alors largement acceptée, selon laquelle l'observation des élections était inappropriée ou inefficace. L'opération d'observation des élections dans ce pays par une organisation nationale, non partisane, bien préparée et organisée, a prouvé qu'une telle organisation pouvait, avec l'assistance d'une délégation formée de nombreux observateurs internationaux, procéder à une évaluation critique d'un processus fondamentalement faussé.

L'importance que revêtent la mise en place et l'encouragement d'opérations nationales d'observation figure parmi les leçons les plus notables que le NDI a tirées de sa mission d'observation des élections philippines. C'est à partir de cette expérience que depuis 1986, le NDI encourage la création d'organisations non partisans d'observation, forme des milliers d'observateurs locaux et coordonne les activités pré-électorales et électorales de groupes nationaux d'observateurs dans plus de vingt-quatre pays du monde. Maintes organisations avec lesquelles le NDI a travaillé dans le contexte d'une première élection ont survécu au-delà de ce contexte électoral, contribuant ainsi au renforcement des institutions démocratiques dans leur pays.

### *Le modèle NAMFREL*

Une équipe d'experts en questions politiques et électorales du NDI et de ce qui est devenu l'Institut républicain international (IRI) s'est rendue aux Philippines avant les élections présidentielles de 1986 pour évaluer la possibilité d'entreprendre un effort crédible d'observation internationale des élections. Les réunions les plus fructueuses et les plus impressionnantes de cette équipe ont été les rencontres organisées avec les dirigeants du "National Citizens Movement for Free Elections" (NAMFREL) (Mouvement national de citoyens pour des élections libres), organisation créée trente mois auparavant pour promouvoir la réforme électorale et l'observation des élections. Contrairement à de nombreux Philippines qui étaient opposés à la participation aux élections organisées par le Président Ferdinand Marcos, les militants de NAMFREL ont encouragé la participation du public pour rétablir la démocratie dans leur pays. A cette fin, près de 500.000 volontaires ont été recrutés, formés et mobilisés pour observer les bureaux de vote à travers tout l'archipel le jour des élections.

Malgré sa réticence initiale, l'équipe a recommandé que les deux instituts mettent en place une délégation d'observateurs internationaux, se basant en grande partie sur l'impression positive créée par NAMFREL. En particulier, par l'élaboration d'un plan d'action d'observation internationale, le NDI et l'IRI ont pu compter sur la collaboration des volontaires de NAMFREL répartis dans tout le pays, pour fournir des informations sur l'évolution de la situation politique et la localisation des zones à problèmes. L'opération "de comptage rapide" de NAMFREL dont le but était de recueillir et d'établir les résultats définitifs des élections provenant de plus de 85.000 bureaux de vote au total, a constitué un mécanisme essentiel qui a révélé l'inexactitude des résultats officiels annoncés par la Commission électorale contrôlée par l'Etat, la COMELEC. Les observateurs internationaux, de leur côté, ont pu fournir l'assistance dont NAMFREL avait besoin avant et après les élections, lorsque la COMELEC essayait de lui retirer son accréditation et que le gouvernement faisait valoir que les observateurs des bureaux de vote s'étaient comportés de façon partisane.

Cette opération d'observation effectuée par NAMFREL a permis de déceler et de mettre à jour les abus électoraux des partisans du président au pouvoir et de publier un rapport sur les résultats des élections suggérant la victoire du rival de Marcos, Corazon Aquino. En conséquence, la population philippine et la communauté internationale ont en majorité refusé d'accepter les résultats officiels publiés par la COMELEC. Une révolte militaire appuyée par une grande partie de la population, de pair avec des pressions internationales, a provoqué la démission de Marcos et son départ en exil aux Etats-Unis moins de trois semaines après les élections.

### *L'utilisation de l'expérience de NAMFREL*

Après l'adoption par les Philippines d'une nouvelle constitution en février 1987, des élections législatives ont été prévues pour le mois de mai de la même année. Le NDI s'est servi de ces élections pour faire mieux connaître à des militants de la démocratie d'autres pays ce qui s'était passé aux Philippines. L'Institut a formé une délégation internationale de militants de vingt-quatre membres originaires de neuf pays différents.

Ces délégués ont étudié les activités de NAMFREL et,

de retour dans leur pays, un grand nombre d'entre eux ont pu entreprendre des actions similaires. Certains efforts ont eu plus de succès que d'autres, mais la stratégie visant à mobiliser des volontaires pour une première élection et à élaborer des méthodes non partisans de participation à la vie politique, ont donné un élan considérable aux tendances démocratiques, même dans les cas où les avantages immédiats ne sont guère évidents.

Au Chili, par exemple, un vaste programme d'instruction civique entrepris par une organisation non partisane, CIVITAS, a encouragé les électeurs potentiels à s'inscrire pour le plébiscite du 6 octobre 1988 qui devait déterminer si le Président Pinochet, qui s'était emparé du pouvoir en 1973 à la suite d'un coup d'Etat militaire, allait rester au pouvoir pour un autre mandat de huit ans ou non. Dans les jours qui ont précédé le plébiscite, CIVITAS a organisé diverses activités destinées à apaiser l'anxiété de nombreux citoyens qui doutaient du caractère secret de leur vote et craignaient de subir des représailles s'ils votaient contre le gouvernement.

CIVITAS a également appuyé les efforts entrepris par un comité de personnalités chiliennes pour conduire un comptage indépendant des votes. Bien que très fortement calqué sur le modèle philippin, dans le cas du Chili aucune tentative n'a été faite pour observer chaque bureau de vote. En réalité, les Chiliens ont utilisé la méthode de l'échantillonnage pour faire des projections des résultats obtenus, à partir des résultats de dix pour cent des bureaux de vote choisis au hasard. Les projections très exactes du plébiscite présidentiel ont amené des organisations d'observation d'autres pays à recourir à des comptages parallèles de votes basés sur des échantillonnages statistiques pour remplacer ou compléter l'opération de dépouillement de l'ensemble des votes de NAMFREL.

Le cas philippin a également influé sur l'évolution des événements au cours de la période qui a précédé les élections nationales de mai 1989 au Panama. Le patronat et les dirigeants religieux ont constitué un groupe de citoyens indépendants pour faire pression sur le gouvernement et l'obliger à organiser des élections équitables. C'est ainsi qu'un groupe de laïcs a entrepris un comptage parallèle des votes dans le cadre de ces élections. Ce comptage indépendant s'est révélé d'une importance cruciale pour identifier le vrai élu des élections présidentielles que le gouvernement a cherché à manipuler au début et qu'il a finalement annulées.

Le Paraguay est un autre pays d'Amérique latine dans lequel différents groupes locaux ont joué un rôle

important dans l'observation d'une série d'élections organisées depuis le renversement du Président Alfredo Stroessner en 1989. Outre l'observation des processus de vote et de scrutin, et des comptages parallèles de votes, des groupes tels que le Centre pour les études démocratiques (CED) sont restés très actifs en lançant des programmes d'instruction civique pour informer les citoyens de leurs droits et responsabilités dans une société démocratique. Vers 1993, une coalition de diverses organisations civiques dénommée SAKA, qui veut dire "transparence" en langue indigène, a été créée pour réaliser un comptage indépendant des votes, qui a confirmé la victoire du candidat du parti au pouvoir au Paraguay.

Avec la chute du Mur de Berlin, l'Europe de l'Est est devenue la nouvelle frontière démocratique. En Bulgarie, un groupe de militants étudiants a constitué le noyau d'une Association bulgare pour les élections libres (BAFE) qui, formée dix semaines avant les élections parlementaires du 10 juin 1990, a organisé les premières élections pluripartites bulgares depuis 1931. Surmontant l'opposition du gouvernement et la crainte de la population, la BAFE a mobilisé plus de 8.000 volontaires pour observer l'évolution de la journée électorale à travers tout le pays et exécuter un comptage indépendant des votes. Bien que connue pour son opposition au parti au pouvoir, cette organisation a lutté pour garder son objectivité et son impartialité. Son comptage parallèle des votes a confirmé la victoire du parti au pouvoir, le Parti socialiste bulgare (BSP), ancien parti communiste.

La BAFE est demeurée active après les élections, sous le nouveau nom d'Association bulgare pour les élections libres et les droits civils (BAFECLR) qui correspond à un mandat plus étendu. Avant les élections législatives d'octobre 1991, la BAFECLR a activement encouragé une réforme électorale et a mis en place un programme d'instruction civique dans tout le pays. Ces élections se sont terminées par une étroite défaite du BSP, qui a été confirmée par le comptage parallèle des votes de la BAFECLR et d'autres organisations. La BAFECLR a mobilisé plus de 9.000 observateurs électoraux aux élections nationales bulgares de 1994 et organisé un programme national de participation aux élections ainsi que de nombreuses rencontres de candidats (débat) avant le jour des élections.

Des organisations nationales d'observation ont également fait leur apparition dans d'autres pays d'Europe de l'Est, notamment en Albanie et en Roumanie. L'Association pro démocratique roumaine (PDA) a

activement observé les élections locales et nationales de 1992, malgré les tentatives du parlement en vue de refuser l'accès aux bureaux de vote à 7.000 observateurs du PDA. Depuis lors, le PDA, par l'intermédiaire de plus de trente branches à travers le pays, a encouragé la transparence des opérations de l'Etat et la communication entre les citoyens et leurs représentants élus. La Société albanaise pour les élections libres et la culture démocratique (devenue Société pour la culture démocratique ou SDC), créée en février 1992, a contribué dans une large mesure à décourager les abus au cours des élections de mars de la même année, qui ont abouti à la défaite du Parti travailliste albanais au pouvoir depuis longtemps (devenu ultérieurement le "Parti socialiste albanais"). Le SDC a observé les élections locales et le plébiscite constitutionnel de 1994 et continue à maintenir un programme très actif en faveur de la participation des citoyens aux affaires publiques.

Les élections de l'Assemblée constituante de 1989 en Namibie ont été le signe précurseur de la démocratie sur le continent africain. Là encore, des groupes d'observateurs locaux y ont joué un rôle prédominant. Le Conseil namibien des Eglises a apporté une contribution particulièrement importante en présentant des documents à l'appui des incidents d'intimidation durant la période pré-électorale. Une autre organisation, le Plan namibien 453 pour la paix, a entrepris une campagne d'action civique et a observé les médias contrôlés par l'Etat.

Le Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique, organisation civique panafricaine plus connue sous son sigle français "GERDDES-Afrique", est également devenu l'un des principaux instigateurs des opérations d'observation locale, dans le cadre d'un mandat plus général visant à encourager un renforcement de la démocratie dans la région. En 1991, GERDDES-Afrique a formé une délégation d'observation des élections nationales de mars au Bénin, qui ont abouti à l'éviction du président alors au pouvoir. Avec des branches dans plus d'une douzaine de pays d'Afrique, principalement dans les pays francophones d'Afrique de l'Ouest, GERDDES organise des opérations d'observation nationales et régionales et met en oeuvre des programmes de formation d'agents électoraux et d'observateurs. Il a joué un rôle important dans les élections nigériennes et béninoises de 1995, collaborant avec des organisations internationales pour former des observateurs nationaux, des délégués des partis politiques et des agents électoraux non partisans.

En Afrique anglophone, le cas de la Zambie a eu une grande influence. L'Equipe d'observateurs indépendants de la Zambie (ZIMT) a été créée plusieurs mois avant les élections présidentielles et législatives de 1991; elle n'est pas parvenue cependant à gagner la confiance des principales institutions zambiennes, surtout celle de l'Eglise. Enfin, une seconde organisation, le Comité zambien de coordination d'observation des élections (ZEMCC) a été créé. Son conseil d'administration a été composé de représentants de six organisations zambiennes. Le ZIMT et le ZEMCC ont formé et réparti à travers tout le pays des observateurs électoraux pour réaliser un comptage parallèle des votes. Les résultats de ce comptage parallèle ont été utiles aux travaux de la délégation d'observateurs internationaux conjointement parrainée par le NDI et le Centre Carter d'Emory University.

Les activités zambiennes d'observation des élections ont renforcé la confiance de la population qui participait à des élections pluripartites pour la première fois depuis plus de 18 ans. Aux élections présidentielles, Frederik Chiluba, militant travailliste de longue date, a remporté une victoire écrasante sur le Président zambien, Kenneth Kaunda, au pouvoir depuis l'indépendance du pays, en 1964.

L'Unité d'observation des élections nationales au Kenya (NEMU), le Groupe d'observateurs indépendants au Burundi et le Comité des affaires publiques au Malawi ont tous organisé des opérations nationales d'observation pour les récentes élections qui ont eu lieu dans leur pays. Ils se sont inspirés du modèle ZEMCC, selon lequel les organisations affiliées aux Eglises jouent un rôle de premier plan dans le recrutement du personnel et dans l'aide à l'infrastructure et ont rendu crédible l'opération d'observation. Il faut aussi souligner le succès récent des opérations nationales d'observation des élections en Afrique du Sud et en Ethiopie.

En dépit du succès remporté par NAMFREL aux Philippines, l'Asie représente la région où les groupes nationaux d'observation ont obtenu les résultats les plus inégaux. Ainsi, les groupes d'observation affiliés à l'Eglise sud coréenne n'ont pas réussi à convaincre les observateurs internationaux de la bonne foi non partisane de leurs efforts durant les élections présidentielles de décembre 1987.

Le Bangladesh est toutefois parvenu à monter une opération d'observation en 1991. Plusieurs groupes non partisans ont été mis en place pour les élections législatives de février, avec un nombre d'observateurs allant de

quelques personnes à plusieurs milliers. Quelques-uns de ces groupes sont restés mobilisés après les élections, sous de nouveaux noms et avec de nouvelles fonctions. Par exemple, une coalition d'organisations civiques, l'Alliance pour l'observation d'élections libres, a fait des dispositions pour observer les élections nationales de 1995.

Au Moyen-Orient, le Comité national pour des élections libres (NCFE) a recruté plus de 4.000 volontaires pour observer les élections du 27 avril 1993 au Yémen, les premières élections pluripartites de toute l'histoire de ce pays. Le gouvernement a essayé à dessein de limiter l'efficacité du NCFE en créant une organisation rivale et en refusant l'accès des bureaux de vote aux représentants du NCFE. Néanmoins, cette opération a été un grand succès dans une région où les tendances démocratiques ne sont pas encore bien établies.

### *La consolidation des démocraties fragiles*

Ce qui précède illustre la contribution importante des organisations nationales non partisans d'observateurs à la promotion d'élections équitables dans leur pays. Ces organisations ont surmonté la suspicion gouvernementale et celle des dirigeants du parti au pouvoir, ont établi des bona fides non partisans et obtenu les engagements personnels et financiers nécessaires à l'exécution d'une opération efficace d'observation des élections pour réaliser leur objectif.

Leur viabilité à long terme mérite une considération spéciale. En janvier 1993, le NDI a parrainé un séminaire à Washington D.C. à l'intention de 15 organisations constituées, à l'origine, pour observer et appuyer les élections pluripartites de leur pays. Les participants ont relevé les défis que représente le maintien d'organisations civiques dans un contexte non électoral, entre autres, en préservant le dynamisme sur le plan de l'organisation, en retenant les volontaires et en mobilisant des fonds. Ils ont également décrit différentes activités post-électorales entreprises par leurs organisations.

Les résultats obtenus collectivement par ces groupes sont une preuve de leur contribution concrète et soutenue au processus démocratique de leur pays. Ceux qui s'intéressent à la promotion de régimes plus démocratiques devraient par conséquent accorder une haute priorité à la création de telles organisations, notamment en leur fournissant une aide financière et un appui politique.

En outre, les formes d'assistance les plus directes se sont souvent révélées être la mise en commun des expériences réciproques et la fourniture de matériels techniques aux organisations non partisans d'observation des élections.

### ACTIVITES POST-ELECTORALES DES ORGANISATIONS CIVIQUES

- promotion de réforme de la loi électorale;
- organisation de programmes d'éducation civique;
- observation des droits humains;
- encouragement de la participation féminine au processus politique;
- assistance légale aux citoyens dans le domaine de la privatisation et des questions terriennes;
- collaboration avec les organisations non gouvernementales pour appuyer les groupes d'engagement civique aux niveaux provincial et local; et
- encouragement de transparence et de crédibilité au sein des gouvernements.

Voir *Chapitre III, Section Z.*, Les *considérations finales* pour d'autres discussions sur le sujet.

