



Ce projet est financé
par l'Union Européenne

GUIDE À L'INTENTION DES OBSERVATEURS CITOYENS EN MATIÈRE DE RÉFORMES ÉLECTORALES







Cette boîte à outils à l'intention des Observateurs Citoyens comprend cinq guides, couvrant respectivement :

- Guide à l'intention de la société civile sur le maintien de la paix par les élections
- Guide à l'intention de la société civile sur l'établissement de rapports d'observation électorale
- Guide à l'intention des observateurs citoyens pour observer selon une perspective de genre
- Guide des observateurs citoyens en matière de réformes électorales
- Guide d'observation des médias sociaux pour observateurs citoyens

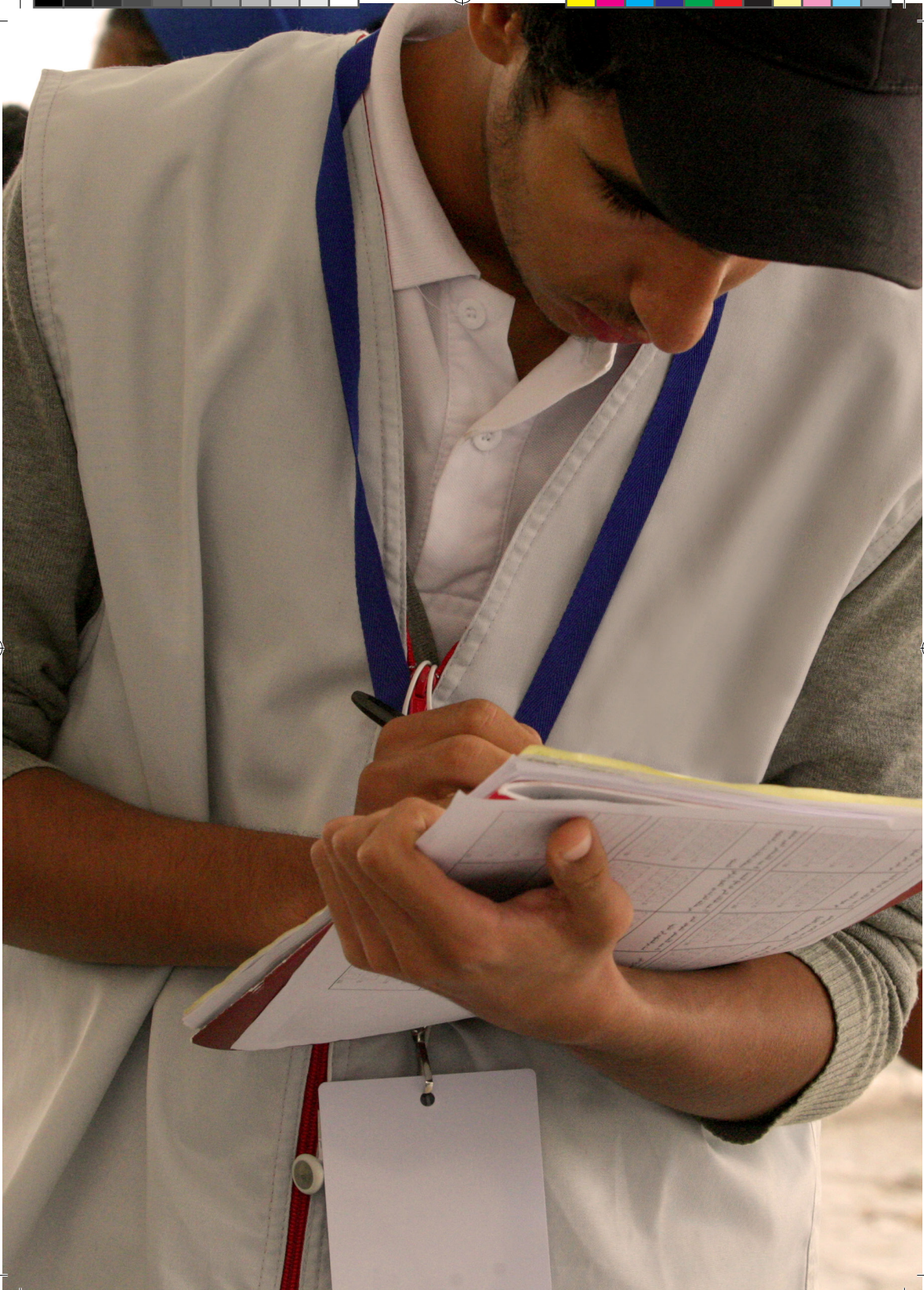
TABLE DES MATIÈRES

p4	Acronymes
p6	Introduction
p9	1. Observation électorale et responsabilisation démocratique
p12	2. Formulation de recommandations
p18	3. Sélection des recommandations
p22	4. Initier le dialogue postelectoral
p27	5. Élaborer une stratégie et établir une plateforme sur la réforme électorale
p32	6. Relations avec les parties prenantes
p36	7. Initiatives de promotion et de défense de la réforme électorale
p46	8. Suivi de la mise en œuvre des recommandations
p51	ANNEXES:
	Annexe 1 : Exemple de tableau de recommandations
	Annexe 2 : Modèle de matrice pour le suivi des recommandations électorales
	Annexe 3 : Modèle de rapport de suivi périodique
	Annexe 4 : Autres ressources disponibles



ACRONYMES

CAAAP	Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (Pérou)
CRCE	Commission de réforme constitutionnelle et électorale (Nigeria)
OSC	Organisation de la société civile
DdPI	Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiale des élections par les organisations citoyennes
DRI	Democracy Reporting International
OGE	Organisation de gestion des élections
MOE	Mission d'observation des élections
UE	Union européenne
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur du pays
ISFED	Société internationale pour des élections libres et la démocratie (Géorgie)
CENI	Commission électorale nationale indépendante (Nigeria)
LEPP	Loi électorale et sur les partis politiques (Guatemala)
CEM	Commission électorale du Malawi
MESN	Réseau de soutien des élections du Malawi
ANC	Assemblée nationale constituante (Tunisie)
NDI	Institut démocratique national
OSCE BIDDH	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme
PH	Personnes handicapées





INTRODUCTION

Ces trente dernières années, l'observation des élections par des organisations nationales et internationales est devenue une pratique largement acceptée à travers le monde. Les organisations de la société civile (OSC) du pays, ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales observent couramment les différentes étapes d'un processus électoral et présentent, à la suite des élections, un rapport d'évaluation déterminant dans quelle mesure les élections ont satisfait aux normes internationales et régionales en matière d'élections démocratiques. En général, ces groupes publient des conclusions préliminaires immédiatement après les élections et présentent leurs conclusions complètes plus tard, sous la forme d'un rapport final, rendu disponible dans les semaines et mois qui suivent le scrutin. Ce rapport final comprend souvent un ensemble de recommandations quant à la manière d'améliorer les manquements observés au cours du processus électoral. Ces recommandations ont pour but que les élections satisfassent aux normes régionales et internationales établies afin de garantir le caractère démocratique des élections. Le simple fait d'émettre des recommandations témoigne à lui seul de l'aspect constructif du processus d'observation des élections, lequel a pour objet de renforcer les élections dans le cadre des normes internationales et régionales.

Mais il arrive régulièrement que les élections soient suivies d'un « trop-plein électoral » et bien souvent, les recommandations émises par les observateurs restent lettre morte au cours de la période séparant deux scrutins. Il arrive également que les parlements et d'autres parties prenantes soient confrontés à une multitude d'autres défis, et il est parfois difficile d'attirer leur attention sur la nécessité de procéder à des réformes électorales. Les groupes d'observateurs qui formulent les recommandations passent parfois à côté d'occasions de remettre celles-ci au centre des préoccupations. Un contexte politique non favorable, des priorités organisationnelles concurrentes, le manque de financement ou d'expertise en matière de réforme électorale, sont autant de raisons pouvant être à l'origine de ces occasions manquées. Par ailleurs, parfois les OSC plaident en faveur de réformes électorales, mais sans stratégie cohérente, ce qui peut déforcer leurs efforts en les dispersant ou en les déployant à un moment inapproprié. Dans ces cas-là, les recommandations relatives aux élections peuvent fournir un cadre aux initiatives de plaidoyer et de suivi.

L'observation des élections par les citoyens (et les recommandations qui en résultent) n'est pas une fin en soi. Cette démarche ne constitue qu'un pan de la promotion citoyenne de l'intégrité des élections, qui se poursuit tout au long du cycle électoral. Si le processus d'observation des élections permet de fonder les recommandations quant aux réformes à adopter dans des éléments concrets, les OSC doivent défendre activement ces réformes au cours de la période interélectorale, et continuer à s'assurer que celles-ci sont prises en compte et mises en œuvre avant le scrutin suivant. De cette manière, les recommandations peuvent servir d'instrument de responsabilisation démocratique, qui permet aux citoyens de superviser la réforme démocratique.

Plaider en faveur de réformes électorales relève de la responsabilité des groupes d'observateurs citoyens. La Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiale des élections par les organisations citoyennes (DdPI) engage les organisations adhérentes à :



« Là où cela est praticable, encourager l'amélioration des cadres juridiques des élections ainsi que leur mise en œuvre dans un contexte exempt de toute violence, et où les processus électoraux et politiques se déroulent de manière responsable, ouverte et minutieuse, et encourager la suppression de restrictions déraisonnables et autres barrières entravant la pleine participation des citoyens aux processus électoraux et politiques et contribuer grandement à la gouvernance démocratique »¹

Ce guide, qui présente le processus étape par étape, est principalement destiné aux groupes d'observateurs citoyens et à d'autres OSC intéressées à exploiter au mieux leur potentiel pour jouer un rôle majeur dans l'amélioration des processus électoraux tout au long du cycle électoral. Il propose des conseils faciles pour que les groupes d'observateurs citoyens et d'autres acteurs puissent assurer un suivi efficace des recommandations formulées par les observateurs en utilisant les réseaux existants, la visibilité et les capacités qu'ils ont renforcés au cours des élections. En promouvant la mise en œuvre des recommandations électorales, les groupes d'observateurs citoyens prouvent l'incidence éventuelle du processus d'observation des élections.

Utiliser le guide

Le présent guide se concentre sur deux activités de suivi pour les OSC :

1

la promotion et la défense des réformes électorales qui sensibilisent et encouragent les parties prenantes à tenir compte des recommandations électorales avant les élections suivantes

2

le suivi des recommandations afin d'évaluer les avancées réalisées vers la mise en œuvre et de présenter régulièrement un rapport sur la question.

Idéalement, ces deux activités doivent être entreprises en parallèle.

Le choix et la conception des initiatives dépendront du nombre de facteurs, internes et externes aux OSC elles-mêmes. Les facteurs internes comprennent les priorités organisationnelles, les ressources et les capacités, alors que les facteurs externes incluent le contexte politique général et les attitudes des parties prenantes envers la réforme électorale. Ces questions seront abordées en profondeur plus loin dans le guide.

¹ « Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiale des élections par les organisations citoyennes », article 21, paragraphe (k), adoptée par plus de 290 groupes d'observateurs citoyens dans 93 pays et soutenue par 13 organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales majeures, présentée au siège des Nations Unies en 2012 et disponible à l'adresse www.gndem.org.



À qui est destiné ce guide ?

Comme mentionné plus haut, le guide est principalement destiné aux groupes d'observateurs citoyens : les OSC qui sont chargées de l'observation des élections, mais manquent quelque peu d'expérience au niveau de la promotion de la démocratie. Les groupes d'observateurs citoyens publient généralement des rapports pendant la période électorale, mais ils ne formulent pas nécessairement de recommandations spécifiques pouvant contribuer à rattacher leurs conclusions à des initiatives de plaidoyer permettant d'améliorer le processus électoral. Ce guide aide les observateurs électoraux à formuler et à promouvoir les recommandations, et propose différentes manières de suivre la mise en œuvre de ces dernières.

D'autres OSC extérieures à la sphère de l'observation électorale préféreront peut-être se concentrer sur les recommandations électorales ayant trait au domaine qui les concerne en particulier. Par exemple, une OSC active dans la promotion des droits des personnes handicapées sera peut-être désireuse d'encourager l'adoption de recommandations portant sur ces questions, alors qu'une OSC militant pour les droits des femmes sera peut-être plus sensible aux recommandations portant sur la participation des femmes au processus électoral et à la vie politique.

Le présent guide peut également se révéler utile pour des parties prenantes au processus qui jouent un rôle dans la mise en œuvre des recommandations, notamment les partis politiques, le parlement, les organes de gestion des élections (OGE) et d'autres institutions nationales. Même si leur travail revêt une nature différente, les organisations internationales et régionales qui participent à l'observation des élections peuvent également bénéficier des informations présentées dans le présent guide, puisqu'il est également intéressant pour elles de promouvoir le suivi des recommandations. Enfin, les délégations de l'Union européenne (UE) et d'autres bailleurs de fonds peuvent également être intéressés par les informations contenues dans le présent guide. Ils pourraient même envisager d'apporter leur soutien aux OSC afin que celles-ci inscrivent les activités de suivi dans une démarche incitant à soutenir les élections démocratiques ainsi que la réforme démocratique, plus largement, tout au long du cycle électoral.



CHAPITRE 1 :

OBSERVATION ELECTORALE ET RESPONSABILISATION DEMOCRATIQUE

Depuis quelques années, l'observation électorale par les citoyens fait partie intégrante du processus électoral dans de nombreuses régions du monde. L'observation électorale par les citoyens (aussi appelée observation nationale impartiale des élections) permet aux citoyens de jouer un rôle actif dans leur propre démocratie et de s'assurer que les institutions gouvernementales doivent rendre des comptes quant à la conduite d'élections honnêtes et fiables. Les OSC qui observent les élections mobilisent souvent des milliers d'observateurs volontaires le jour du scrutin, qui envoient leurs conclusions des quatre coins du pays afin d'établir une évaluation générale des processus suivis le jour du scrutin. Conscients que les élections ne se font pas en un jour, les groupes d'observateurs citoyens surveillent et évaluent également les processus pré- et postélectoraux, car ceux-ci peuvent avoir une incidence majeure sur la crédibilité d'un processus électoral.

L'observation des élections par les citoyens permet aux OSC de recueillir de nombreuses informations sur le processus électoral. Ces informations sont généralement compilées dans des rapports publics qui apprécient l'intégrité globale du processus, et mesurent à quel point celui-ci respecte la législation nationale, ainsi que les normes internationales et régionales en matière d'élections démocratiques. Les rapports et déclarations des groupes d'observateurs citoyens identifient des problèmes spécifiques au processus électoral, et souvent au processus démocratique dans son ensemble. En formulant des recommandations, les observateurs citoyens proposent aux pouvoirs publics et aux parties prenantes aux élections des pistes pour améliorer le processus électoral, tout en respectant les obligations et engagements internationaux et régionaux pris par le pays. Les recommandations répondent souvent à des problèmes au long cours que les OSC pointent depuis un certain temps. Dans ce cas-là, l'observation, les rapports et les recommandations peuvent corroborer et renforcer la visibilité de ces problèmes.

Il arrive que les OSC qui représentent et promeuvent les droits d'un groupe spécifique choisissent de mener un effort d'observation ciblé, qui évalue la participation de ce groupe spécifique au processus électoral, en identifiant les obstacles auxquels ce groupe est confronté. Par exemple, une organisation de femmes voudra peut-être analyser la participation des femmes à chaque étape du processus électoral, en observant les élections au travers du prisme du genre. L'organisation pourrait alors publier un rapport portant plus particulièrement sur la participation des femmes qui identifie les obstacles qui se posent à chaque étape du processus et fournit des recommandations sur les mesures à prendre pour lever ces obstacles.

Les rapports rédigés par les groupes d'observateurs citoyens et mis à la disposition du public doivent fournir à ce dernier des informations impartiales et indépendantes sur la manière dont les élections ont été conduites. Les groupes d'observateurs remplissent ainsi une fonction de supervision citoyenne essentielle. Les rapports, et les recommandations qui les accompagnent, offrent également les raisons qui justifient les initiatives de plaidoyer menées par ces groupes en faveur de la réforme électorale pendant la période interélectorale, afin que les améliorations puissent être d'application



avant les élections suivantes. La promotion et la défense des réformes électorales font souvent partie d'un effort de réforme démocratique plus large, visant à faire en sorte que les institutions gouvernementales soient tenues de rendre des comptes aux citoyens. Le degré d'inclusivité et de transparence du processus de réforme est également un indicateur important du niveau de responsabilisation démocratique, de manière plus générale, dans le pays.

La promotion des recommandations électorales doit démarrer le plus tôt possible après une élection, puisque les changements impliquent souvent des amendements législatifs, voire constitutionnels, longs à réaliser, en particulier dans le cadre d'un processus inclusif et transparent. Les changements apportés au cadre juridique doivent être opérés bien en amont des élections, afin que les nouvelles dispositions soient claires pour l'ensemble des acteurs électoraux et qu'ils puissent se préparer de manière équitable.²

Les groupes d'observateurs citoyens peuvent utiliser diverses initiatives pour promouvoir la réforme électorale, celles-ci seront détaillées plus avant dans le présent guide. Ces initiatives comprennent :

• Des tables rondes postélectorales rassemblant des parties prenantes

À la suite des élections, il est utile que les groupes d'observateurs nationaux et internationaux se rencontrent et discutent des recommandations, idéalement pour les harmoniser et les fondre en un ensemble consolidé ou pour convenir des recommandations prioritaires. Les tables rondes postélectorales peuvent également constituer une occasion idéale pour les observateurs de présenter leurs recommandations et d'en discuter avec d'autres parties prenantes aux élections.

• Activités de sensibilisation

Une fois que les OSC ont établi leurs priorités en matière de réforme électorale, elles doivent ensuite trouver des manières de mettre ces questions à l'ordre du jour politique. Les OSC disposent de diverses méthodes pour sensibiliser le public et les décideurs aux réformes nécessaires. Celles-ci peuvent prendre la forme d'événements publics, de campagnes sur les médias sociaux, de programmes de discussion et de diffusion de pétitions pour signature.

• Comités de réforme électorale

Lorsque la question de la réforme électorale figure à l'ordre du jour politique, il peut se révéler utile d'établir des comités de réforme électorale afin de discuter et de s'accorder sur des propositions détaillées pour des réformes spécifiques. Les comités de réforme électorale sont parfois officiellement mis sur pied au sein du parlement, ce qui institutionnalise les travaux dudit comité mais peut par ailleurs compliquer la participation des OSC. La société civile peut elle aussi mettre en place des comités de réforme électorale, lesquels peuvent rassembler des parties prenantes diverses, mais il arrive que ces comités se trouvent à la marge du processus législatif officiel.

² Le protocole CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance stipule qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ; le Code de bonne conduite électorale de la commission de Venise du Conseil de l'Europe suggère de ne procéder à aucune réforme dans l'année qui suit une élection, sauf en des circonstances exceptionnelles et avec un large appui politique.



• Commentaires juridiques

À certains moments du processus de réforme, il peut être utile qu'un expert ou un groupe d'expert analyse le cadre juridique encadrant effectivement les élections à l'instant T, ou le projet législatif proposé en la matière, et présente ses conclusions sous la forme d'un commentaire juridique. Ces commentaires peuvent être diffusés dans les médias dans le cadre de l'effort de plaidoyer et peuvent contribuer à un débat politique constructif.

• Suivre et rendre compte de la mise en œuvre des recommandations

Les OSC souhaiteront peut-être suivre la mise en œuvre des recommandations et publier régulièrement des déclarations publiques informant des avancées réalisées, ou du statu quo. Ce type de déclarations émis par les OSC peut permettre de rappeler les recommandations au bon souvenir des décideurs, des parties prenantes et des citoyens, tout en maintenant leur visibilité politique.

Les initiatives de plaidoyer en faveur des réformes électorales menées par les OSC font partie d'un programme de transparence démocratique plus vaste. Une grande partie des questions soulevées par les observateurs, comme la transparence des institutions gouvernementales, l'accès des médias, le financement politique et l'inclusivité des processus décisionnels, ne relèvent pas uniquement du domaine électoral, mais s'appliquent effectivement à la gouvernance démocratique dans son ensemble. Les OSC qui s'attellent à assurer un tel suivi peuvent utiliser leurs compétences en matière de plaidoyer public et de surveillance afin de promouvoir d'autres aspects de la transparence démocratique.



CHAPITRE 2 : FORMULATION DE RECOMMANDATIONS

La qualité des recommandations des observateurs est cruciale pour que les activités de plaidoyer et de surveillance des réformes électorales soient couronnées de succès. Puisque ce sont les recommandations elles-mêmes qui encadrent ces activités, elles doivent être bien construites, tant sur le plan rédactionnel qu'au niveau des actions qu'elles préconisent. Si les recommandations manquent de clarté ou sont peu pratiques, il sera difficile de mener à bien une campagne de plaidoyer en faveur de ces réformes qui touche les citoyens ainsi que les parties prenantes, et pourrait compromettre la réussite de l'entreprise.

Lors de la rédaction des recommandations, il est essentiel de garder à l'esprit leur **objet**. Les recommandations suggèrent des réformes sensées visant à résoudre les problèmes identifiés par les observateurs au cours du processus électoral, comme mentionné dans le rapport sur les élections. Les recommandations ont pour objet de résoudre les problèmes et d'aider les autorités à respecter les obligations internationales et régionales de leur pays.

Les recommandations doivent viser à apporter des améliorations aux cadres juridiques et à leur mise en œuvre pratique, et à améliorer l'administration des élections, notamment en termes de transparence et de responsabilisation. Elles doivent remédier à toute violation des libertés fondamentales survenant au cours du processus électoral et visent à lever tout obstacle à la participation des femmes, des jeunes, des personnes handicapées, des peuples autochtones et d'autres populations marginalisées³. Elles peuvent concerner le contexte dans lequel se déroulent les élections, notamment les conditions de la campagne et le cadre médiatique. Elles peuvent également promouvoir la conduite pacifique des élections. Si un gouvernement met pleinement en œuvre un ensemble de recommandations, il est attendu que le cadre permette de conduire des élections transparentes, crédibles et inclusives.

Ci-dessous, vous trouverez une série de points à garder à l'esprit lorsque vous formulez des recommandations :

Commencez tôt.

Les observateurs citoyens doivent commencer à penser aux recommandations dès le début du processus d'observation. Pour de nombreux groupes d'observateurs citoyens, les priorités en matière de réforme électorale sont susceptibles d'être des problèmes au long cours, déjà connus avant que les élections n'aient lieu. Les groupes d'observateurs doivent donc déjà envisager leur programme de plaidoyer lors de l'élaboration de leur stratégie d'observation, et ensuite continuer de poursuivre ces objectifs dans les rapports et dans les recommandations fondées sur leurs observations.

³ Voir DdPI, para. 15.



Le cas échéant, les observateurs citoyens pourraient donc envisager une série d'hypothèses en amont de la période électorale, qu'ils pourront confirmer ou non grâce aux conclusions tirées des activités d'observation des élections. Ces hypothèses peuvent se baser sur des mesures antérieures de responsabilisation citoyenne menées par l'OSC, comme la surveillance du parlement et d'autres institutions gouvernementales, ou le suivi des activités interélectorales des OGE. Les données recueillies au cours de l'observation sont essentielles pour démontrer qu'il existe une véritable nécessité de réforme (ou non). Sans la preuve d'une réelle nécessité, les recommandations ne présenteront qu'un intérêt minime. Plus vous décrierez précisément et clairement les problèmes, meilleures seront les chances d'éveiller de l'intérêt envers les recommandations. En outre, des problèmes inattendus peuvent survenir au cours du processus électoral et peuvent devoir être réglés par le biais de recommandations, en particulier lorsque de nouvelles dispositions légales ou modalités opérationnelles sont mises en place pour la première fois. Les groupes d'observateurs citoyens doivent en permanence formuler des projets de recommandations tout au long de la période électorale. Ces recommandations provisoires doivent être cohérentes avec les positions adoptées avant les élections.

Par exemple, si un groupe d'observateurs soupçonne que certains groupes n'ont pas été inscrits sur les listes électorales, il doit envisager de mener une enquête sur les inscriptions sur la liste électorale au cours de la période préélectorale pour recueillir des données, respecter ensuite la période de réclamations et de contestations, et, enfin, poser une question spécifique sur le jour du scrutin qui cible les personnes qui ont été refusées aux bureaux de vote. Sur la base des données collectées, le groupe pourrait ensuite fournir une évaluation étayée, et émettre des recommandations précises pour répondre à aux préoccupations relatives à l'inscription sur la liste électorale. Dans ces cas, les recommandations doivent être bien conçues au préalable et formulées clairement.

VOUS ENVISAGEZ UNE RÉFORME ÉLECTORALE ? COMMENCEZ À LEVER DES FONDS !

Lorsque les groupes d'observateurs et les OSC commencent à planifier d'éventuelles initiatives de réformes électorales, ils doivent penser à commencer à lever des fonds le plus tôt possible, idéalement avant la période électorale. Bien que l'accent soit mis sur une « approche de cycle électoral », de nombreuses organisations de bailleurs de fonds disposent de leur propre cycle de financement et/ou ne sont pas au courant des besoins en matière de défense des réformes électorales au cours de la période interélectorale. Les bailleurs doivent être encouragés à intégrer les activités de plaidoyer en faveur des réformes électorales au sein du programme pour les élections élaboré pour les élections précédentes, et non attendre la programmation électorale suivante, ce qui sera trop tard pour que les activités soient efficaces, voire faisables. Les tables rondes postélectorales doivent par exemple être organisées dans les mois qui suivent les élections et doivent donc être planifiées et financées avant que les élections n'aient lieu. Après la tenue des tables rondes postélectorales, d'autres financements seront nécessaires pour tirer profit de la dynamique en faveur du plaidoyer. Ces activités ne doivent pas nécessairement être onéreuses, mais elles peuvent nécessiter l'attention d'au moins deux ou trois employés.





Passez en revue les recommandations précédentes

Si un groupe d'observateurs citoyens a déjà observé des élections par le passé, il est probable que ce groupe ait publié des recommandations à ces occasions. Il est également utile de consulter les rapports d'autres groupes d'observateurs nationaux ou internationaux afin de savoir quelles recommandations ont déjà été formulées.

Les questions à poser incluent :

- Une ou plusieurs des recommandations ont-elles été mises en œuvre, partiellement ou totalement, et sont-elles toujours d'application ?
- Dans la négative, une réforme a-t-elle été tentée ?
- Quels sont les obstacles à la mise en œuvre de recommandations spécifiques ?
- Quelles sont les positions des parties prenantes spécifiques sur chaque recommandation ?

Les observateurs citoyens doivent garder à l'esprit les expériences précédentes de mise en œuvre de recommandations/réforme électorale lorsqu'ils planifient et mènent leurs activités. Si les recommandations antérieures n'ont pas été mises en œuvre et restent valables, elles doivent être répétées mais peuvent être reformulées pour être adaptées au contexte actuel.

Soyez clair

Les recommandations devraient être rédigées dans un langage clair et simple qui peut être aisément compris des citoyens et des parties prenantes. Il convient donc d'éviter le jargon et les acronymes. Les recommandations doivent être concises, bien que suffisamment longues pour décrire les mesures à prendre. Écrire des recommandations claires et brèves peut se révéler difficile, et trouver la bonne formulation peut prendre un certain temps. Utiliser un tableau pour classer les recommandations (voir l'exemple de tableau pour les recommandations à l'Annexe 1) peut se révéler utile puisqu'il peut indiquer à quel problème répond la recommandation, la norme régionale/internationale concernée, la partie prenante responsable et si un amendement législatif ou constitutionnel est nécessaire.

Normes de références

Les recommandations électorales seront d'autant plus fortes si elles sont fondées sur les normes législatives nationales (comme les dispositions constitutionnelles), ou sur les obligations ou engagements internationaux ou régionaux pris par le pays concerné, et si des références explicites y sont faites. Puisque les observateurs se réfèrent aux normes internationales et régionales (ainsi qu'au cadre législatif national) pour procéder à leur évaluation, celles-ci constituent une base idéale pour ancrer ces recommandations. Si un groupe d'observateurs citoyens rencontre des difficultés à identifier les normes en jeu, il peut consulter un professeur de droit, un avocat des droits humains ou tout autre expert juridique avant de publier les recommandations.



Soyez diplomate

Rappelez-vous que les recommandations sont proposées dans un esprit de coopération. Essayez donc de les formuler de manière polie et diplomatique. En général, il est conseillé d'éviter le verbe « devoir ». Le verbe « pouvoir » au conditionnel est plus poli que « devrait » bien que, si les libertés fondamentales sont en jeu, le terme « devrait » est plus approprié. « On pourrait envisager » est également une bonne formulation pour les recommandations.

Soyez réaliste

Les recommandations doivent être fondées sur des éléments applicables dans la pratique, d'un point de vue technique. Les observateurs doivent être prudents dans leurs recommandations ; il est conseillé de ne pas émettre une recommandation plutôt que d'en émettre une sur la base d'une fausse hypothèse, ou si celle-ci peut générer d'autres problèmes. Déterminez à quelle(s) partie(s) prenante(s) est destinée cette recommandation et quelles mesures concrètes sont nécessaires. Pour certaines recommandations, il suffira de concrétiser une volonté politique pour les mettre en œuvre (p. ex. faire respecter des réglementations existantes), alors que pour d'autres, il faudra amender le cadre juridique (procédures administratives, législation, ou dispositions constitutionnelles). Dans certaines circonstances, il peut se révéler prudent de préciser qu'une problématique mérite d'être examinée, sans prescrire de solution concrète. Par exemple, les recommandations peuvent appeler les parties prenantes à « examiner » un aspect du cadre juridique ou à procéder à un audit de la liste électorale, au lieu d'appeler directement à des modifications.

Le mieux est l'ennemi du bien. Les groupes d'observateurs doivent garder à l'esprit qu'il existe probablement plus d'une manière de résoudre un problème et qu'au lieu d'être trop normatif, il est préférable de se concentrer sur le principe et de permettre aux parties prenantes (par exemple l'OGÉ) de décider du remède à appliquer.

Soyez précis

Les groupes d'observateurs doivent également se limiter à suggérer les recommandations les plus pertinentes, et donc il ne doit pas y avoir trop de recommandations. L'expérience montre que 20 à 30 recommandations suffisent généralement, dans la plupart des cas. Inclure trop de recommandations, dont certaines moins pertinentes, peut avoir pour effet de noyer les principaux messages à faire passer, de parasiter la stratégie de plaider et laisse en outre la possibilité aux parties prenantes de choisir de se concentrer sur les points les moins importants.

Soyez cohérent

Les groupes d'observateurs citoyens doivent s'assurer que les recommandations qu'ils émettent sont complémentaires et constituent un ensemble cohérent. Évitez de formuler des recommandations qui se contredisent, ou qui ne fonctionneront pas dans le contexte électoral et politique existant.



Restez dans le cadre de votre mandat

Les groupes d'observateurs citoyens doivent s'en tenir à leur mandat, lorsqu'ils formulent des recommandations. Les observateurs doivent donc s'assurer que leurs recommandations sont liées aux élections, tout en reconnaissant que bien des problèmes relevant des droits humains et de l'État de droit pèsent aussi sur le processus électoral. Par exemple, bien que le droit de vote des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) figure parmi les préoccupations des observateurs, la politique en matière de logement qui touche les PDI ne constitue pas une problématique pertinente. Certaines problématiques appartiennent à une zone grise ; les questions de citoyenneté, notamment, qui affectent directement le droit de vote, et doivent donc être prises en compte.

En général, les observateurs internationaux n'émettent pas de recommandations quant aux modifications à apporter au système électoral en tant que tel, puisque celles-ci doivent faire l'objet d'une décision souveraine. Les observateurs citoyens disposent toutefois d'une plus grande marge de manœuvre, puisqu'ils sont des citoyens du pays. Il convient toutefois de garder à l'esprit que ces questions sont très sensibles et peuvent également avoir une charge politique, et doivent donc être abordées avec prudence. Souvent, les modifications du système électoral sont perçues comme une solution rapide capable de résoudre tous les problèmes, mais ce n'est pas le cas en réalité. Si le système électoral est modifié régulièrement, cela ne favorise pas la stabilité du cadre juridique et cela peut se révéler contreproductif.

Consultez d'autres personnes

Il est utile que les OSC consultent les parties prenantes aux élections tout au long du processus électoral pour discuter des projets de recommandations. Au cours des discussions avec les OGE, les partis politiques et d'autres institutions nationales, il peut se révéler judicieux de chercher à savoir s'ils soutiennent, en principe, vos recommandations, ou s'ils ont des suggestions à proposer.

N'hésitez pas non plus à comparer vos recommandations avec celles d'autres groupes d'observateurs, qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux, afin de vérifier si vos propositions respectives se tiennent, et de vous assurer que vous ne vous contredisez pas. Effectuer ces vérifications en amont de la publication des recommandations contribue à disposer de recommandations « harmonisées » avec celles d'autres groupes d'observateurs au cours de la période postélectorale (voir Chapitre 4 « Initier le dialogue postélectoral »). Idéalement, cette harmonisation permet aux OSC de s'accorder sur une série de recommandations prioritaires.



De bonnes recommandations sont :

- fondées sur des éléments concrets
- respectueuses des normes nationales/régionales/internationales
- réalistes, donc pas trop lourdes ou onéreuses à mettre en pratique
- cohérentes (et fonctionnent par ensembles)
- spécifiques, mais pas trop normatives
- brèves

LA TECHNOLOGIE EST-ELLE LA PANACÉE ?

Bien qu'il puisse être tentant de suggérer des solutions de haute technologie pour résoudre des problèmes, celles-ci peuvent au contraire produire de nouveaux problèmes au cours du processus. Les nouvelles technologies utilisées pour les élections proposent une série d'avantages, mais peuvent aussi s'accompagner d'un cortège de défis, notamment par rapport à la transparence des élections. Par exemple, les machines utilisées pour le vote électronique ne permettent pas aux observateurs ni aux autres acteurs de suivre visuellement le vote papier, ce qui peut éroder la confiance des électeurs dans le processus. De même, ces technologies ne sont pas toujours durables, puisqu'elles sont onéreuses et doivent être entretenues régulièrement par des techniciens compétents. L'appropriation et la responsabilité peuvent devenir des problèmes si les vendeurs sont les seules personnes capables de gérer le système.

Pour que les solutions technologiques soient une réussite, elles doivent être le fruit d'une décision consensuelle de la part de parties prenantes très diverses, notamment les acteurs politiques principaux, qui jouent un rôle essentiel. Ces décisions doivent se fonder sur une étude de faisabilité rigoureuse et les technologies doivent être testées avant qu'il ne soit décidé de les adopter⁴.

⁴ Voir le document d'information de Democracy Reporting International (DRI) intitulé « Electronic Voting Machines : The Promise and Perils of a New Technology », disponible à l'adresse www.democracy-reporting.org, et la vidéo de DRI intitulée « Electronic Voting Machines in Pakistan », visible via le lien <https://youtube/L1YOCIDAHzA>.



CHAPITRE 3 :

SELECTION DES RECOMMANDATIONS

Dans la période postélectorale, les groupes d'observateurs citoyens doivent penser de manière stratégique à la meilleure manière d'assurer le suivi des recommandations qu'ils ont émises, ou de celles qui ont été émises par d'autres groupes d'observateurs. Comment élaborer des projets de suivi qui poursuivent leurs objectifs organisationnels généraux, et utiliser au mieux les compétences et aptitudes qui ont été développées ? Comment maintenir la visibilité acquise au cours de la période électorale ? Quelles sont les ressources disponibles, ou éventuellement disponibles, pour mener le plaidoyer en faveur de la réforme électorale, le suivi des recommandations ou les activités de suivi ?

Vous trouverez ci-dessous toute une série de points qui vous permettront de déterminer les recommandations sur lesquelles se concentrer. Le chapitre 5 « Élaborer une stratégie et établir une plateforme sur la réforme électorale » propose quant à lui des informations complémentaires sur la planification stratégique.

Comment analyser les recommandations ?

Pour procéder à la sélection des recommandations qui seront défendues, il peut être utile de commencer par analyser les recommandations relatives aux élections, qu'il s'agisse de celles émises par votre propre groupe d'observateurs citoyens ou de celles d'autres groupes d'observateurs ou des deux, et envisager ensuite les mesures nécessaires à la bonne mise en œuvre de chacune de ces recommandations.

Les recommandations peuvent être analysées au travers d'un tableau. Si les recommandations du groupe d'observateurs sont déjà organisées sous forme de tableau (voir Chapitre 2 « Formulation des recommandations »), il est alors possible d'ajouter quelques colonnes au tableau existant. Plus précisément, il est utile, pour chaque recommandation, de tenir compte des points suivants :

- **le type de mesures à prendre**
- **les implications financières**
- **le calendrier**
- **la faisabilité des recommandations**
- **qui est responsable de la mise en œuvre de ces changements**
- **qui est d'accord avec ces changements**
- **les obstacles au changement.**

Il se peut qu'il faille revoir et actualiser l'analyse des recommandations en fonction de l'évolution du contexte politique.

Le tableau peut être complété plus tard afin de surveiller la mise en œuvre des recommandations (voir Chapitre 8 « Suivi de la mise en œuvre des recommandations »)

Comment choisir les recommandations sur lesquelles se concentrer ?

Grâce à l'analyse des recommandations, les OSC disposent de nombreux éléments pour identifier les recommandations sur lesquelles concentrer l'effort de plaidoyer :



• Par priorité

Certains groupes d'observateurs peuvent désigner certaines recommandations en tant que « recommandations prioritaires » sur la base de leur degré d'importance pour établir des élections transparentes, crédibles et inclusives. Par exemple, il peut s'agir des recommandations qui touchent directement aux libertés fondamentales et sont dès lors jugées plus vitales. D'autres groupes d'observateurs peuvent quant à eux décider de diviser les recommandations entre les recommandations à court terme et à long terme, en particulier si un autre événement électoral est prévu dans un délai court.

Certains groupes préféreront peut-être se concentrer sur les activités de suivi, qui seront considérées comme étant les recommandations « les plus importantes » ou « les plus urgentes ». Cela dépend fortement du contexte politique, notamment du niveau de volonté politique pour l'adoption de réformes. Lorsqu'il existe une volonté politique et des contraintes temporelles pour améliorer le cadre électoral, par exemple en raison de la tenue d'un autre scrutin dans un délai court, il peut être judicieux de se concentrer sur les recommandations à court terme, qui incluent les recommandations qui ne nécessitent pas d'amendement législatif ou constitutionnel. Certains changements peuvent ainsi être apportés, notamment aux réglementations de l'organe de gestion des élections ou au contenu/à la qualité des formations, lesquels peuvent permettre une amélioration notable du processus électoral en de brefs délais.

Lorsqu'il existe un manque de volonté politique et qu'il est peu probable que des réformes substantielles aient lieu, un groupe d'observateurs citoyens peut opter pour la promotion d'une série de « recommandations prioritaires » afin de souligner la réticence du gouvernement à mettre en œuvre des réformes et maintenir ainsi l'attention publique et internationale sur certains problèmes pendant la période postélectorale.

• Par thème

Les OSC souhaitent défendre plus particulièrement certaines questions ? Par exemple, si une organisation milite pour les droits de participation d'un groupe spécifique, comme les femmes, les jeunes, une minorité nationale, les personnes déplacées ou handicapées ; les recommandations qui feront l'objet d'un plaidoyer peuvent être identifiées relativement facilement, puisque l'organisation peut vouloir mettre en avant des recommandations qui concernent un groupe cible spécifique. Les initiatives de plaidoyer fondées sur l'observation ciblée de la participation d'un groupe précis aux élections peuvent être très efficaces – voir « Exemple de bonne pratique : Nigéria », ci-dessous.

• Par partie prenante

Dans certains cas, il peut se révéler utile de se concentrer sur une série de recommandations qui peuvent être mises en œuvre par une partie prenante spécifique. Cela peut être une bonne idée si une OSC a noué des liens de coopération étroits avec un OGE ou un organe judiciaire, par exemple. Il peut également arriver qu'une série de partis politiques soient à même de mettre en œuvre des recommandations portant sur certaines questions, comme les codes de conduite pour les campagnes, le financement des campagnes, la démocratie interne au parti ou encore la participation des femmes.



• Par amendement juridique nécessaire

En général, un grand nombre de recommandations ne peuvent être mises en œuvre qu'au travers d'amendements juridiques, notamment via des modifications du code électoral ou de la législation relative aux élections, ou de la constitution. Les recommandations qui nécessitent une modification constitutionnelle peuvent se révéler particulièrement difficiles et longues à mettre en œuvre, à moins qu'une modification du contexte politique ne pousse les forces politiques à prendre des mesures. Il est plus facile de plaider en faveur de modifications juridiques, mais celles-ci peuvent également être complexes puisque les OSC impliquées devront comprendre le processus législatif et dialoguer avec les députés et des experts juridiques si elles veulent être efficaces. Les recommandations pouvant être mises en œuvre par le biais d'une modification des réglementations, comme celles éditées par l'OGE ou d'autres procédures administratives, pourraient être les premières à être appliquées, si une volonté politique en ce sens existe.

Si une OSC dispose d'une expérience juridique, de relations avec le parlement ou d'une expérience en matière de plaidoyer juridique, elle peut choisir de concentrer ses efforts de plaidoyer sur des recommandations qui nécessitent des amendements juridiques.

Exemple de bonne pratique

NIGÉRIA

Une coalition de groupes de défense du handicap transforme des conclusions de terrain en recommandations concrètes

En 2016, une coalition de groupes de défense des droits des personnes handicapées a lancé la campagne « Aucun laissé pour compte : les votes des handicapés comptent » pour mener un « audit sur l'accessibilité aux personnes handicapées (PH) » relativement aux élections tenues dans deux États du Nigéria (Edo et Ondo). La campagne a déployé des observateurs formés pour l'occasion, atteints eux-mêmes de handicaps, de manière aléatoire et représentative dans des bureaux de vote afin qu'ils y recueillent des données relativement à 25 questions portant sur des problèmes touchant spécifiquement à l'accessibilité des PH. Ces audits ont généré des éléments utiles et représentatifs que les groupes ont utilisés comme fondement pour émettre des recommandations spécifiques et concrètes, lesquelles ont été présentées lors de conférences de presse et partagées avec les principales parties prenantes concernées. Dans les deux États, la campagne a réussi à obtenir des engagements de la part de commissaires électoraux de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) au niveau de l'État et du pays pour remédier aux problèmes identifiés. La campagne continue de partager les conclusions des audits et de faire connaître ces problèmes grâce à des apparitions dans les médias, des conférences de presse, et directement auprès de la CENI et d'autres organes visés par le plaidoyer. La campagne a envoyé une note détaillant ses recommandations au comité chargé de réviser la constitution et les élections mis sur pied par le gouvernement nigérian. Elle planifie ensuite les activités de plaidoyer directes auprès des comités concernés et des dirigeants de l'Assemblée nationale.



LEAVE NO ONE BEHIND
disability votes count

SAMPLE BASED OBSERVATION INDICATE

..... **Polling Unit Materials**

INEC FORM EC40H

At **70%**
of polling units, INEC officials did not record the data of PWDs participation in form EC40H

ONDO 2016 #Ondodecides /Leave No One Behind: Disability Votes Count

*La campagne **Aucun laissé pour compte** a fait connaître les problèmes identifiés au cours de l'observation des élections grâce à des infographies subtiles, comme celle-ci, partagée sur les réseaux*



CHAPITRE 4 :

INITIER LE DIALOGUE POSTÉLECTORAL

Dans les mois qui suivent le jour du scrutin, la conjoncture est propice à la présentation par les groupes d'observateurs citoyens de leurs conclusions finales et à la sensibilisation à ces conclusions, puisque le public, les parties prenantes, les institutions et la communauté internationale prêtent attention au processus électoral, en particulier si ce dernier était controversé. Les groupes d'observateurs devraient profiter de l'occasion pour présenter leurs rapports d'observation finaux, y compris les recommandations destinées à améliorer le processus électoral ; envisager d'harmoniser leurs recommandations avec d'autres organisations d'observateurs, et entamer un dialogue portant sur une éventuelle réforme électorale.

Conférence de presse finale

Les groupes d'observateurs citoyens organisent généralement des conférences de presse afin de présenter leurs rapports d'observation au grand public. Ces événements constituent une excellente occasion de mettre en avant les principales recommandations que l'organisation souhaite défendre au cours de la période interélectorale, et d'expliquer les conclusions découlant du processus d'observation sur lesquelles repose chaque recommandation importante. C'est également l'occasion d'annoncer les projets du groupe pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par les observateurs. Ainsi, la conférence de presse peut également servir à lancer les initiatives de suivi postélectorales.

Table ronde postélectorale rassemblant les parties prenantes

Outre la présentation du rapport final lors d'une conférence de presse, il peut être très utile aux groupes d'observateurs citoyens d'organiser et/ou de participer activement aux **tables rondes postélectorales rassemblant les parties prenantes** pour comparer et discuter des recommandations avec d'autres groupes d'observateurs citoyens et internationaux. Il peut être utile que ce processus commence avant la publication des recommandations, pour encourager la diffusion de messages cohérents. Dans le même temps, les tables rondes postélectorales rassemblant les parties prenantes peuvent également être l'occasion pour les groupes de présenter leurs recommandations à diverses parties prenantes, comme les OGE, le gouvernement, les partis politiques, les acteurs internationaux et les médias, pour qu'elles soient discutées et examinées. Ces forums peuvent également chercher à déterminer s'il est envisageable d'entamer un processus de réforme électorale.



Coordonner vos efforts avec d'autres

Puisque l'importance du « suivi électoral » est de plus en plus reconnue, il est important de ne pas accumuler trop d'initiatives parallèles non coordonnées pour les tables rondes postélectorales, car les parties prenantes peuvent se lasser de discuter des mêmes questions dans différents forums. Il est donc crucial que les groupes d'observateurs citoyens coordonnent leur calendrier avec d'autres groupes d'observateurs citoyens et internationaux.

Il est courant que, dans les pays dans lesquels l'UE observe les élections, cette dernière organise une table ronde postélectorale rassemblant les parties prenantes lors de la visite retour de la mission d'observation électorale de l'UE (MOE), c'est-à-dire lorsque le chef de la mission d'observation revient dans le pays pour présenter le rapport final au gouvernement hôte et au public⁵. En général, ces tables rondes rassemblent des partis politiques, l'OGE et la société civile, bien que leur format et leur taille puissent varier en fonction du contexte politique du pays. En tout cas, les groupes d'observateurs citoyens doivent essayer de participer activement à ce type d'événements et de planifier leurs propres activités pour en tirer parti au mieux. En effet, ces événements peuvent constituer une occasion majeure de coordonner les activités de suivi avec des organisations nationales et internationales et des groupes d'observateurs, qui reconnaissent de plus en plus la nécessité de dialoguer avec la société civile au sujet de ces initiatives.⁶

Soyez inclusif

Il est important d'être aussi inclusif que possible dans les discussions portant sur la réforme électorale ; disposer de processus inclusifs est en effet la clé du succès. En même temps, s'il y a trop d'intervenants autour de la table, s'accorder sur les priorités ou cibler les débats sera sans doute plus difficile. Pour résoudre le problème, il est possible de former des groupes de travail par catégorie de recommandations (p. ex. le financement de campagnes ou les médias), ou d'organiser une série de réunions pour avoir des discussions approfondies, y compris sur des questions sensibles ou complexes.

Dans des contextes politiques complexes, ces tables rondes, lorsqu'il est possible de les organiser, peuvent être une rare occasion pour la société civile et les partis d'opposition de dialoguer avec les autorités gouvernementales et vice versa. Dans ces cas-là, le processus visant à dégager un espace de dialogue peut se révéler plus important que les résultats obtenus.

⁵ Voir Handbook for EU Election Observation (3e édition), p.185

⁶ Voir, par exemple, le Handbook on Follow-up to Electoral Recommendations (2016) publié par l'OSCE/BIDDH, p.

32 : « La coordination entre les agences nationales et internationales apportant un appui à la mise en œuvre des recommandations augmente les chances de bénéficier d'un soutien efficace, puisqu'elle réduit le dédoublement des efforts et permet l'établissement d'un suivi cohérent. »



EXEMPLE D'ORDRE DU JOUR D'UNE TABLE RONDE

- 1 Remarques introductives
- 2 Examen des principales conclusions des observateurs des élections
- 3 Présentation des recommandations (par organisation, si plusieurs participent)
- 4 Discussion des recommandations par thème (p. ex. médias, gestion des élections, plaintes et appels, etc.) et du contexte lié aux recommandations
- 5 Identification des recommandations prioritaires pour différentes parties prenantes et organisations
- 6 Réflexion sur les étapes à suivre
- 7 Observations finales (élaboration d'une déclaration de la table ronde - si possible)

Recherchez la cohérence

Idéalement, les tables rondes postélectorales qui rassemblent des parties prenantes sont l'occasion d'harmoniser les recommandations émises par différents groupes d'observateurs citoyens et internationaux, ce qui peut nécessiter une table ronde spécifique, sans les parties prenantes principales. Il est probable que les organisations d'observateurs en présence aient des priorités et des méthodologies différentes, et il ne sera donc pas toujours possible de s'accorder sur un ensemble de recommandations communes. Toutefois, plus les groupes d'observateurs coordonnent leurs efforts, plus il est probable que la dynamique des activités de réforme électorale se poursuive. En harmonisant leurs recommandations, ou en dégagant au moins un consensus autour d'un ensemble de recommandations clés, les groupes d'observateurs peuvent éviter que les parties prenantes puissent choisir à la carte une série de recommandations qu'elles préfèrent poursuivre.

Une marche à suivre ?

Si cela est possible, une table ronde rassemblant les parties prenantes doit produire des résultats concrets, comme une déclaration ou un accord/une feuille de route qui présente la voie à suivre pour approfondir le dialogue autour de la réforme électorale. En fonction du contexte politique, il peut se révéler utile de tenir une conférence de presse à la fin de l'évènement pour présenter les conclusions et les étapes ultérieures qui ont été déterminées.

Dans certains cas, les tables rondes rassemblant les parties prenantes aux élections aboutissent à une série d'initiatives émanant de plusieurs parties prenantes, comme la **mise sur pied de comités chargés de réviser les élections**, lesquels se réunissent régulièrement pour discuter des réformes possibles ou même rédiger des projets de propositions conjointes. Dans d'autres cas, les tables rondes peuvent également être un



événement isolé, mais tout de même constituer un point de référence important pour les activités de suivi à venir assurées par les observateurs citoyens et d'autres OSC, y compris les activités de plaidoyer en faveur de la réforme électorale et de suivi des avancées réalisées dans la mise en œuvre des recommandations. Voir Chapitre 7 « Initiatives de promotion et de défense de la réforme électorale » pour davantage d'informations.

Processus de dialogue national

Il peut arriver que les OSC décident d'aller plus loin que l'organisation de réunions postélectorales initiales rassemblant les parties prenantes, et qu'elles entament un dialogue à l'échelle nationale, notamment en organisant des réunions régionales et même sous-régionales qui impliquent diverses parties prenantes. Ces consultations peuvent constituer un forum favorable à une approche large et citoyenne de la sensibilisation à la nécessité d'opérer une réforme, en consultant un large éventail de groupes cibles sur des recommandations spécifiques et en approfondissant le dialogue.

Ce dialogue national est particulièrement nécessaire dans certains contextes spécifiques. Dans des sociétés profondément divisées ou ayant vécu un conflit, il peut par exemple se révéler utile d'essayer de dégager un consensus autour de questions qui sont sensibles d'un point de vue politique. Les parlements régionaux ou d'autres parties prenantes sous-nationales peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre de certaines recommandations dans les grands États fédéraux.

Exemple de bonne pratique

MALAWI

Un révision postélectorale d'ampleur nationale justifie la défense d'une réforme électorale

À la suite des élections tripartites de mai 2014 qui ont été marquées par une série d'irrégularités, le Réseau de soutien aux élections du Malawi (MESN) qui compte 27 organisations non gouvernementales, confessionnelles et communautaires, a répondu aux appels du public pour une réforme électorale en menant un processus, conjointement avec d'autres parties prenantes, pour encourager la mise en œuvre de réformes électorales avant les prochaines élections. La première étape fut la publication par le réseau d'un rapport final sur les élections qui contient des recommandations spécifiques pour relever les défis identifiés. Le réseau a ensuite mené une révision postélectorale, notamment par l'organisation de trois réunions régionales de dialogue qui ont été suivies par une conférence nationale et rassemblaient des groupes de la société civile, des organisations confessionnelles, des universitaires, des partis politiques, des ministères et départements gouvernementaux, des dirigeants traditionnels, des groupes de jeunes et de femmes, qui visait à identifier les priorités en matière de réforme.

Sur la base des points de vue exprimés au cours de ces consultations, une Équipe spé-





■ ■ ■

ciale nationale sur les réformes électorales, coprésidée par le MESN et la Commission électorale du Malawi (CEM), a organisé d'autres réunions en vue de dialoguer avec des parties prenantes majeures, et identifié quatre objectifs prioritaires pour la réforme électorale :

- renforcer la légitimité politique, l'inclusivité, et la représentativité de tous les responsables ;
- améliorer la cohérence, l'intégrité et l'adéquation du cadre juridique du Malawi ;
- renforcer l'impartialité, l'efficacité et la crédibilité de l'administration et de la gestion des élections ; et
- améliorer les connaissances civiques des citoyens s'agissant des questions électorales.

Les rapports de l'Équipe spéciale ont été présentés à la Commission des lois du Malawi en janvier 2016, laquelle a ensuite mis sur pied une Commission des lois spéciale chargée de réviser les lois électorales, et un accord a été trouvé en octobre 2016 avec la CEM et le Centre pour la démocratie multipartite sur les réformes non législatives à mener en priorité qui pourraient être mises en œuvre immédiatement. En mars 2017, la Commission des lois a présenté son rapport et l'a accompagné de projets de loi pour les lois qui devraient faire l'objet d'un amendement, lesquels reprennent la plupart des recommandations émises par l'Équipe spéciale. Tout au long du processus, le MESN a régulièrement publié des rapports sur l'état d'avancement du processus de réforme électorale et de la mise en œuvre des recommandations.





CHAPITRE 5 : ÉLABORER UNE STRATÉGIE ET ÉTABLIR UNE PLATEFORME SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE

Maintenant que les réformes prioritaires ont été identifiées, comment promouvoir une réforme électorale ? Qui doit être impliqué dans la promotion, la défense et les activités de suivi d'une réforme électorale ? Il est important d'établir d'emblée une plateforme, une coalition ou un comité qui gèrera les activités de suivi. La forme que prendra l'effort de suivi dépendra des objectifs spécifiques poursuivis, des capacités des organisations impliquées, ainsi que du contexte politique général (p. ex. existe-t-il une volonté politique d'entreprendre une réforme électorale, ou l'activité consiste-t-elle plus en de la sensibilisation ?). Si des efforts ont été déployés précédemment pour promouvoir la réforme électorale, il est utile de tenir compte de ces expériences et des enseignements tirés et tirer ainsi profit des réussites précédentes.

Bien que les groupes d'observateurs citoyens soient souvent en position de mener des activités de suivi, notamment des campagnes de plaidoyer et le suivi des réformes, grâce à leur expérience en matière électorale, ils ne jouissent pas toujours d'une influence suffisante auprès du public ou du monde politique pour avoir un réel impact. Il peut donc se révéler judicieux de rassembler, sur une plateforme plus large, diverses organisations intéressées à la conduite d'une réforme électorale. Au vu de l'importance que revêt la réforme électorale pour le pays, il est préférable d'unir les efforts, si possible, pour l'intérêt national. Par exemple, des OSC peuvent mettre de côté leurs différences pour collaborer afin de réaliser l'objectif concret qu'est la réforme électorale.

DÉFIS

Les groupes d'observateurs citoyens et les OSC qui envisagent des réformes électorales doivent être conscients qu'ils peuvent être confrontés à une série d'obstacles au cours de ce processus. Reconnaître ces défis d'emblée et débattre de la manière de les surmonter constitue une part essentielle de la planification stratégique et est la clé de la réussite.

Les défis couramment rencontrés lors de réformes électorales incluent :

- manque de financements
- contexte politique difficile
- faible intérêt public ou politique pour les réformes électorales
- éventuelle concurrence entre les groupes d'observateurs citoyens
- manque d'expertise juridique ou d'autres compétences thématiques.



Planification stratégique

Disposer d'une planification stratégique rigoureuse est une étape initiale essentielle de l'organisation de l'effort de plaidoyer postélectoral en faveur de la réforme électorale. Bien que la réforme électorale fasse partie d'un processus politique plus large, ce qui la rend imprévisible, il reste nécessaire d'établir un programme afin de pouvoir passer à l'action lorsque les occasions se présentent. Être clair dès le départ sur les objectifs poursuivis par l'effort de plaidoyer contribuera en outre à assurer la cohérence de l'initiative, à être en accord avec les organisations impliquées et assoira la volonté de promouvoir la transparence auprès d'autres parties prenantes, notamment d'éventuels bailleurs de fonds.

Voici une série de questions à se poser lors de la création de la plateforme :

Quelle est la composition actuelle de votre organisation/coalition ?

Certains groupes d'observateurs citoyens sont en réalité des coalitions ou des organisations fédératrices composées d'OSC qui représentent un large éventail d'intérêts, alors que d'autres sont des organisations isolées. Si un groupe d'observateurs citoyens est déjà une coalition ou une organisation fédératrice, il se peut qu'il dispose déjà d'une vaste représentation d'OSC concernées par les activités de réforme électorale. Si un groupe d'observateurs citoyens est une organisation isolée, il peut souhaiter établir une plateforme plus large pour mener les activités de réforme électorale.

- Tenez compte du type d'organisations impliquées dans la coalition/organisation fédératrice et des groupes de personnes qu'elles représentent. Puisque la réforme électorale se veut un processus inclusif, il n'est pas inutile de faire participer des organisations qui représentent d'autres groupes de population (p. ex. femmes, minorités, personnes handicapées, jeunes/étudiants, groupes religieux, PDI, etc.). Bien sûr, si votre démarche consiste à vous concentrer sur un groupe cible spécifique, une large coalition aura moins de sens.

- Tenez également compte de la perception de l'organisation/coalition par le public. Pour mener à bien une réforme électorale, il est utile de rendre publique l'expertise considérable en matière de questions électorales, mais dans le même temps, il convient de rester aussi inclusif que possible, et de représenter les intérêts de nombreux citoyens, ainsi que des domaines d'expertise spécifiques. Il est absolument essentiel d'être perçu par tous comme impartial, c'est-à-dire indépendant de tout intérêt politique.

Quels sont vos objectifs ?

Il est important de définir d'emblée les objectifs de votre effort de réforme électorale. Quels sont les problèmes électoraux spécifiques que votre groupe souhaite résoudre ? Quels sont les changements que vous espérez voir à l'issue de ces efforts ? Si la plateforme comprend un large éventail d'OSC, il est important que chaque organisation participe au processus de planification stratégique et partage les objectifs généraux poursuivis par la plateforme ou la coalition.



Si un ensemble de recommandations que la plateforme prévoit de défendre comprend des questions thématiques comme la transparence, l'État de droit, la liberté de la presse, le financement de campagnes, la participation des femmes, les droits de personnes handicapées, les questions relatives aux PDI, etc., il peut être utile de nouer des alliances avec des OSC qui se concentrent sur ces problématiques et de les inclure dans la plateforme.

Quelles sont vos capacités organisationnelles ?

Les activités de suivi, notamment le plaidoyer en faveur de la réforme électorale et le suivi de la mise en œuvre des recommandations, reposeront sur toute une série de compétences et de connaissances acquises par une organisation d'observateurs citoyens au cours du processus d'observation des élections. Il est important de tenir compte des forces que chaque groupe peut apporter à la coalition/plateforme, afin de se compléter les uns les autres.

Le plaidoyer en faveur de la réforme électorale peut aussi nécessiter des compétences supplémentaires ; il s'agit là d'un élément dont une organisation peut vouloir tenir compte lors de la composition de la plateforme – aller chercher auprès d'autres OSC les connaissances spécifiques qui lui font défaut. En fonction des activités prévues, ces connaissances pertinentes peuvent inclure :

- plaidoyer politique – spécifique aux questions liées à la réforme électorale ou aux droits humains
- expertise juridique, y compris une compréhension profonde des normes internationales
- rédaction et révision de projets de loi
- compétences communicationnelles, notamment pour les campagnes sur les réseaux sociaux
- dialogue avec le parlement et les partis politiques
- organisation d'évènements à grande échelle et de haut niveau
- techniques d'enquêtes d'opinions.

Il est également nécessaire, et cela est au moins aussi important que les compétences et connaissances spécifiques, de tenir compte des capacités administratives et financières dont disposent les groupes actifs au sein de la plateforme. Contrairement à de nombreux efforts d'observation électorale, la réforme électorale requiert une approche à long terme et il sera nécessaire de disposer de structures administratives et financières établies pour gérer et coordonner l'effort sur plusieurs années. En général, les plateformes ou les coalitions choisissent un groupe qui agit en qualité de secrétariat, lequel sera le fer de lance de l'effort de réforme électorale. Cette organisation doit être dotée des ressources humaines nécessaires afin de garantir une gestion financière saine et la présentation régulière de comptes-rendus quant aux projets et aux aspects financiers aux bailleurs, ainsi que la coordination efficace des partenaires de projets.



Quel est le contexte politique général ?

Le contexte politique général influencera la faisabilité des activités de suivi et affectera également l'élaboration de la stratégie, notamment la composition de la coalition/plateforme.

• **Dans un environnement politique ouvert où il existe une volonté politique d'envisager la réforme électorale**, ou où il existe une volonté potentielle, alors la plateforme peut gagner à s'engager directement dans le débat sur la réforme. Par conséquent, la plateforme devrait peut-être inclure des organisations disposant d'une expertise politique et juridique. Ces organisations peuvent être des groupes de réflexion, des instituts universitaires, des OSC actives pour l'État de droit/les droits humains, des organisations d'appui parlementaire ou des centres de rédaction juridique. Bien qu'il demeure important de disposer de communications externes efficaces pour partager des informations avec le grand public quant aux avancées réalisées pour parvenir à la réforme électorale et qu'il puisse par moments être nécessaire de mobiliser les citoyens, il sera peut-être fructueux de se concentrer sur l'établissement d'un dialogue avec une série de parties prenantes spécifiques.

• **Dans un contexte politique ouvert où la volonté politique de réforme électorale est absente ou quand la réforme n'est pas à l'ordre du jour politique**, les activités peuvent alors se concentrer sur des efforts de plaidoyer en faveur de la réforme électorale pour mettre ces questions à l'ordre du jour des décideurs. La plateforme peut choisir d'adopter une approche multidimensionnelle pour sensibiliser le public et faire monter le désir de réforme électorale au travers d'une campagne médiatique et d'autres stratégies de sensibilisation citoyennes ; et de cibler des acteurs institutionnels et politiques spécifiques afin d'identifier d'éventuels points d'entrée et défendre des mesures spécifiques pour mettre en œuvre les recommandations. Dans ce type de contextes, inclure des organisations décisionnelles ainsi que des OSC dotées de réseaux citoyens peut être important.

• **Dans un environnement politique fermé** comme un contexte connaissant un régime autoritaire, dans lequel la volonté politique est absente, le but de la campagne de plaidoyer électorale peut consister à sensibiliser le public aux obstacles qui se posent à l'organisation d'élections transparentes, crédibles et inclusives. Dans ce cas, il peut être important d'avoir une large plateforme, si les conditions politiques le permettent, afin de démontrer au grand public que la réforme jouit d'un soutien. Il conviendra peut-être également de se concentrer sur la sensibilisation du public sans passer par les médias traditionnels, qui peuvent être aux mains de l'État.



Exemple de bonne pratique

TUNISIE

Des OSC mènent des activités de plaidoyer conjointes sur la base de recommandations communes

La Tunisie a organisé ses premières élections démocratiques depuis la révolution en octobre 2011. Les élections ont été observées par de nombreuses organisations internationales et locales, dont beaucoup ont émis des recommandations visant à améliorer les élections ultérieures. Quelques mois plus tard, un évènement organisé par des groupes d'observateurs internationaux destiné à harmoniser les recommandations électorales a attiré l'attention des médias sur la nécessité de mener une réforme électorale, mais a également souligné la nécessité pour les groupes d'observateurs nationaux d'établir des plateformes de plaidoyer électoral communes afin de parler d'une seule voix de la réforme électorale aux décideurs à l'Assemblée nationale constituante (ANC).

En 2013, une plateforme composée de huit groupes d'observation et de plaidoyer nationaux issus de divers horizons politiques se sont rassemblés par voie de consensus pour défendre la réforme électorale⁷. Sur la base de l'observation des élections et des recommandations de 2011, et gardant à l'esprit les recommandations formulées par les groupes d'observateurs internationaux, les membres de la plateforme ont développé 75 recommandations spécifiques pour améliorer les lois électorales, lesquelles ont jeté les bases d'activités de plaidoyer conjointes. La plateforme est convenue des messages principaux à faire passer en matière de réforme juridique, lesquels ont été communiqués à l'ANC par le biais d'actions de plaidoyer menées soit conjointement, soit individuellement. Les activités de plaidoyer comprenaient des réunions bilatérales avec les membres du Comité général sur le droit de l'ANC chargés de réviser les élections et des outils de publicité, comme les entretiens avec les médias et l'organisation d'une conférence de presse conjointe. Les OSC ont pu mettre en œuvre des actions de plaidoyer grâce à leur expertise reconnue en matières électorales, qui a été développée pendant et après la mission d'observation de 2011. Enfin, les efforts de plaidoyer ont mené à l'adoption, en février 2017, d'une nouvelle loi progressiste qui apporte notamment des modifications aux éléments suivants : financement de campagne, statut des observateurs électoraux, participation des jeunes, parité des sexes et le secret du vote pour les personnes analphabètes⁸.

⁷ La plateforme incluait : Association tunisienne de droit constitutionnel, Association tunisienne pour l'intégrité et la démocratie des élections, I Watch, Jeunesses sans frontières, La ligue des électrices tunisiennes, Observatoire Chahed, Réseau Mourakiboun et le Réseau Ofiya.

⁸ Le projet a été financé par l'ancien instrument pour la stabilité, IFS-RRM/2011/ 266-128





CHAPITRE 6 :

RELATIONS AVEC LES PARTIES PRENANTES

Bien que les recommandations des observateurs soient présentées comme un tout, chacune traite d'une question distincte et nécessitera probablement la participation de différentes parties prenantes pour être mise en œuvre. Certaines recommandations peuvent nécessiter la participation d'un certain nombre d'acteurs.

Pour chaque recommandation, considérez qui sont les parties prenantes auxquelles il faut s'adresser pour que des changements soient apportés. Qui sont vos partisans ? Qui sont les opposants potentiels ? Qui sont ceux qui ne sont pas encore décidés et qui peuvent être convaincus ? L'analyse des parties prenantes peut être utile à cette fin.

Qui sont les principales parties prenantes ?

Tout d'abord, il peut être utile d'organiser les recommandations en fonction des parties prenantes/institutions les plus impliquées dans leur mise en œuvre. Par exemple, un certain nombre de recommandations impliquant des changements juridiques seront adressées au parlement et au gouvernement, tandis que d'autres recommandations impliquant des changements aux règlements ou à la mise en œuvre de cadres juridiques pourront être adressées à l'UGE. D'autres parties prenantes clés peuvent être le pouvoir judiciaire, les partis politiques, les organes de régulation des médias, les ministères de l'Intérieur, la police, la société civile ou d'autres institutions.

Qui sont les décideurs principaux et secondaires ?

Les institutions telles que le parlement et l'UGE sont généralement de taille importante et leurs processus décisionnels peuvent être complexes. Par conséquent, une deuxième étape devrait consister à définir les parties prenantes aussi précisément que possible au sein des institutions, à définir qui sont les décideurs et qui d'autre sera important en interne pour influencer la décision.

Pour le parlement, cet exercice peut s'avérer particulièrement compliqué. Bien qu'il puisse y avoir au sein du parlement un organe d'experts chargé de rédiger ou de proposer des lois, ce qui sera important, mais il sera également nécessaire de collaborer avec les partis politiques représentés au parlement, leurs dirigeants, les factions parlementaires et même les députés pour encourager le soutien à des réformes spécifiques qui correspondent aux recommandations. Selon la structure et les ressources du parlement, le personnel des commissions et les membres du personnel affectés à certains députés peuvent jouer un rôle crucial. Le niveau de transparence et d'accès au sein du parlement déterminera également le type d'engagement que vous pourrez avoir avec les décideurs, ce qui déterminera les activités de plaidoyer potentielles. Souvent, les gouvernements proposent des lois ou contrôlent l'ordre du jour législatif et doivent donc aussi être impliqués.

Définir le public cible

Sur la base de l'analyse ci-dessus, il devrait être possible de définir le(s) « public(s) »



cible(s)» pour chaque recommandation spécifique. Ce sont les institutions et/ou les individus que vos efforts chercheront à influencer. Si vous connaissez les attitudes actuelles des parties prenantes à l'égard de votre objectif, notez si elles sont positives, négatives ou neutres.

Pour chaque public cible, réfléchissez à la meilleure façon de l'influencer. S'il est positif à l'égard de votre objectif, vous devrez peut-être encore le convaincre de l'importance de la question et de la nécessité d'agir. S'il est négatif à l'égard de votre objectif, vous devrez peut-être le faire changer d'avis. S'il est indécis, il peut comprendre la question, mais aura besoin d'être davantage convaincu de votre position par des arguments solides et fondés sur des preuves.

Outre les individus et les organisations, le public est un public cible clé — à la fois en tant que partie prenante affectée par les réformes, mais aussi en tant que moyen potentiel d'influencer d'autres parties prenantes par la pression publique. Le soutien de l'opinion publique peut être obtenu aussi bien au niveau central que régional.

Selon le contexte politique, la communauté internationale et diplomatique peut constituer un autre public cible important, en plus d'être une partie prenante. Dans certains pays, la communauté internationale peut jouer un rôle clé pour faire avancer la réforme électorale.

Les délégations de l'UE et les États membres de l'UE, par exemple, se sont engagés à assurer le suivi des rapports des MOE de l'UE ainsi que des rapports d'autres organes d'observation électorale (par exemple, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - OSCE/BIDDH) et à promouvoir la mise en œuvre de leurs recommandations⁹. En particulier dans les pays où il y a eu une MOE de l'UE ou de l'OSCE/BIDDH, les délégations de l'UE peuvent jouer un rôle de premier plan pour encourager la réforme électorale — en combinant le dialogue politique que l'UE mène avec le pays hôte ainsi que dans ses actions de coopération au développement, notamment le soutien aux efforts de la société civile¹⁰.



La conception des activités de promotion de la réforme électorale dépendra du contexte et d'un certain nombre d'autres facteurs. Le prochain chapitre examinera différents types d'activités potentielles

⁹ Voir le cadre stratégique et le plan d'action de l'UE sur les droits de l'homme et la démocratie (2012-2015) sur https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.

¹⁰ Pour plus d'informations sur l'approche de l'UE en matière de suivi des élections, voir la brochure de l'UE « Beyond Election Day : Best Practices for Follow-up to EU Election Observation Missions » (mai 2017) sur https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eom_brochure_2017.pdf





Exemple de bonne pratique

GÉORGIE

Les OSC stimulent les efforts visant à modifier le système électoral

Les élections législatives, présidentielles et locales consécutives ont donné lieu presque chaque année à des discussions sur la réforme électorale en Géorgie, et les OSC ont saisi cette occasion pour promouvoir leurs recommandations électorales. L'International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED) a dirigé le programme de réforme électorale des OSC, en collaboration avec la Georgian Young Lawyers' Association et Transparency International Georgia. Grâce à leurs efforts de réforme, les OSC ont appris qu'il est plus facile d'obtenir des résultats par le biais de coalitions et d'activités de plaidoyer conjointes.

Au cours des dernières années, la question majeure de la réforme électorale a été le changement du système électoral parlementaire, car le système électoral mixte majoritaire et proportionnel a produit à plusieurs reprises des résultats disproportionnés, qui profitent aux partis au pouvoir tout en désavantageant l'opposition. Il n'a pas non plus réussi à garantir l'égalité du vote et a souvent entraîné la « perte » d'un grand nombre de votes dans les circonscriptions majoritaires. Dans son rapport final sur les élections législatives de 2012, l'ISFED a recommandé que « le système électoral existant soit reconsidéré afin de garantir que le principe de l'égalité de vote soit respecté et que la volonté des citoyens se reflète proportionnellement dans l'organe législatif suprême. »

Toutefois, il s'est avéré assez difficile d'apporter des changements au système électoral, car cela nécessitait de modifier la Constitution. Après les élections de 2012, un groupe de travail parlementaire a été créé pour examiner les réformes électorales. Les OSC ont joué un rôle actif et, bien qu'un certain nombre de leurs recommandations aient été adoptées, par exemple sur le financement des campagnes électorales, aucun changement majeur au système électoral n'a été envisagé. Un autre groupe de travail établi l'année suivante avant les élections locales a obtenu un résultat similaire.

En 2015, la société civile a lancé une nouvelle campagne pour la réforme du système électoral. Huit OSC et 14 partis politiques ont signé un accord conjoint établissant un large consensus sur le système électoral. Cet accord a lancé une dynamique, mais la volonté politique du parti au pouvoir faisait toujours défaut. Néanmoins, certains changements progressifs ont été apportés au système et la campagne a inscrit la question à l'ordre du jour politique. En 2016, deux amendements constitutionnels visant à réformer le système électoral sont parvenus au parlement, mais aucun n'a été adopté.





Après les élections de 2016, qui ont abouti à une majorité constitutionnelle pour le parti au pouvoir, la réforme du système électoral est devenue une question importante. L'ISFED et les OSC partenaires ont rejoint la Commission constitutionnelle d'État créée par le parlement pour discuter des amendements constitutionnels, fournir régulièrement des informations au public et présenter leurs opinions. Parallèlement, les OSC ont rencontré les partis politiques et la communauté internationale, et elles ont établi des contacts avec la Commission de Venise, qui devait donner son avis sur les projets d'amendements. Une majorité de représentants de l'opposition et des OSC au sein de la Commission constitutionnelle de l'État ont exigé un changement du système électoral. Les projets d'amendements présentés par la Commission prévoyaient une représentation proportionnelle, mais avec des réserves qui n'éliminaient pas complètement les lacunes. Malgré l'opposition des partis politiques et les avis critiques émis par les OSC et la Commission de Venise, les projets d'amendements ont été rapidement adoptés par le parti au pouvoir. Bien que des améliorations de dernière minute aient été apportées à la suite des commentaires de la Commission de Venise, le parti au pouvoir a annoncé que le nouveau système électoral entièrement proportionnel ne serait pas mis en œuvre avant 2024, les élections de 2020 devant se tenir dans le cadre du système actuel.

En raison du retard accusé dans la mise en œuvre du système de représentation proportionnelle, la réforme a été considérée par les OSC comme un succès partiel. Cette expérience démontre que le plaidoyer en faveur d'une réforme électorale importante est une entreprise à long terme qui exige un engagement soutenu de la part des OSC — les recommandations formulées en 2012 ne seront peut-être mises en œuvre qu'en 2024. Cela pourrait néanmoins représenter un important pas en avant vers l'établissement de conditions équitables pour des élections démocratiques en Géorgie¹¹.

¹¹ L'UE a soutenu la société civile géorgienne engagée dans la réforme électorale à travers une série de projets : ENPI/2013/323-438 (CL) « Observation des élections et dépouillement parallèle des votes lors de l'élection présidentielle de 2013 en Géorgie », ENPI/2012/296-516 (CL) « Améliorer la qualité du dialogue politique des OSC avec le parlement géorgien ».



CHAPITRE 7 : INITIATIVES DE PROMOTION ET DE DÉFENSE DE LA RÉFORME ÉLECTORALE

Quelles considérations les groupes devraient-ils avoir à l'esprit lorsqu'ils conçoivent des initiatives de plaidoyer ? Quels sont les efforts particuliers que les groupes d'observateurs citoyens et les OSC peuvent déployer pour promouvoir différents types de recommandations ?

Certaines recommandations impliquent des changements dans le cadre juridique, ce qui peut nécessiter un dialogue avec les partis politiques et d'autres acteurs au parlement (si la volonté politique existe). D'autres recommandations peuvent porter sur l'application des règles existantes, ce qui peut nécessiter des campagnes publiques pour faire pression sur les décideurs. Il faut examiner attentivement la question pour adapter l'initiative au contexte et au type de recommandation.

La communication externe est la clé du succès de toute campagne de plaidoyer. Cela exige de bonnes relations avec les médias, un plan de communication et des rapports publics efficaces.

Analyse du contexte politique général

Comme nous l'avons mentionné, le contexte politique général est important et il contribuera à façonner les activités que vous développez. Avant de se lancer dans des activités de réforme électorale, il est important de tenir compte des points suivants :

Un processus de réforme électorale est-il déjà en cours ? Les partis politiques et/ou d'autres parties prenantes en discutent-ils ? Ou un processus de réforme est-il en cours dans un autre secteur (par exemple, les jeunes, les femmes, etc.) ?

- Dans l'affirmative, les activités de réforme électorale devraient être conçues pour appuyer le processus en cours. Pour ce faire, il faudra collaborer avec d'autres intervenants afin de déterminer comment la plateforme peut apporter au mieux une valeur ajoutée.
- Si ce n'est pas le cas, le défi consistera à mener des activités visant à inscrire les questions de réforme électorale à l'ordre du jour.

Existe-t-il une volonté politique d'examiner et de mettre en œuvre les recommandations électorales ?

- Si c'est le cas, la plateforme peut alors planifier des activités pour s'engager directement avec les décideurs afin de développer et de soutenir un processus de réforme électorale.
- Si ce n'est pas le cas, il peut être nécessaire d'envisager des moyens de persuader les décideurs d'envisager des réformes électorales, en exerçant des pressions sur les citoyens ainsi qu'en les impliquant directement.



Existe-t-il un environnement politique propice à la conduite d'activités de communication médiatique et de plaidoyer politique ?

- Si tel est le cas, la plateforme peut sensibiliser les citoyens à la nécessité d'une réforme électorale par le biais des médias traditionnels et des activités de sensibilisation, ainsi que des médias sociaux et de l'Internet.
- Si ce n'est pas le cas, la plateforme peut développer des moyens innovants pour promouvoir la sensibilisation des citoyens, par exemple en élaborant des lois électorales types ou d'autres activités civiques parallèles, tout en gardant à l'esprit les considérations de sécurité informatique et personnelle.

S'agit-il d'un environnement post-conflit ?

- Dans l'affirmative, il se peut que des dispositions transitoires soient en place pour les élections, lesquels rendent difficile la discussion sur la réforme électorale, et les activités de réforme électorale pourraient devoir avoir une portée à plus long terme. Toute activité devrait être axée sur la promotion de l'inclusion et de la participation, la prévention et l'atténuation de la violence potentielle et la nécessité de maintenir la paix¹². Ces activités doivent être sensibles aux conflits par nature, car les questions électorales peuvent être un déclencheur potentiel de violence.
- Si ce n'est pas le cas, les activités devraient tout de même être sensibles aux conflits — promouvoir les principes d'inclusivité et de transparence en tout temps.

CONTEXTE POLITIQUE

OPTIONS POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE

ESPACE POLITIQUE OUVERT,
VOLONTÉ POLITIQUE DE
RÉFORME ÉLECTORALE

Participez pleinement au débat sur la réforme ; soumettez des recommandations de manière proactive ; mobilisez les citoyens à l'appui de vos priorités ; recherche sur l'opinion publique.

ESPACE POLITIQUE OUVERT,
MAIS AUCUNE VOLONTÉ
POLITIQUE POUR UNE
VÉRITABLE RÉFORME
ÉLECTORALE

Plaidoyer pour inscrire la réforme électorale à l'ordre du jour des politiques ; susciter la demande du public en faveur de la réforme au moyen d'une campagne médiatique et d'autres activités de sensibilisation ; mobiliser les décideurs ; expliquer les problèmes et comment la réforme les régler.

ESPACE POLITIQUE FERMÉ —
PAS DE VOLONTÉ POLITIQUE

Plaidoyer en faveur d'un processus de réforme inclusif ; processus civique parallèle — exemple de loi électorale ; surveillance vigilante ; engagement de la communauté internationale ; recherche sur l'opinion publique.

¹² Voir le guide de l'Institut national démocratique (IND) intitulé Surveiller et réduire la violence électorale à travers l'observation citoyenne non partisane des élections : https://www.ndi.org/sites/default/files/Monitoring%20and%20Mitigating%20Electoral%20Violence_FR.pdf.



Concevoir des activités visant à promouvoir la mise en œuvre des recommandations électorales

Lors de la conception d'initiatives visant à promouvoir la réforme électorale, les plateformes de la société civile devront trouver un équilibre entre les activités visant à sensibiliser les citoyens à la nécessité d'une réforme électorale, ce qui exige une visibilité publique maximale et des activités populaires, et les activités visant à impliquer et convaincre les décideurs et les parties prenantes apportant au débat une analyse experte. Bien que ces types d'activités puissent sembler contradictoires, ils sont tous deux nécessaires pour promouvoir la réforme électorale. L'équilibre entre la sensibilisation citoyenne et le plaidoyer d'experts dépendra du contexte politique et électoral et évoluera au fil du temps, à mesure que le processus de réforme électorale progressera.

Le moment approprié pour les activités de promotion de la réforme électorale devrait également être pris en compte. Si les réformes peuvent faire l'objet d'une plus grande attention immédiatement après les élections, les efforts de réforme peuvent être organisés à tout moment, mais en tout état de cause suffisamment longtemps avant les élections.



Parmi les types d'initiatives possibles pour promouvoir la réforme électorale, mentionnons les suivantes :

1. EFFORTS DE SENSIBILISATION

Après les élections et une éventuelle table ronde postélectorale, quelle est l'attitude générale à l'égard des questions de réforme électorale dans le pays ? Dans la plupart des cas, à moins que les citoyens ou la communauté internationale n'exercent des pressions à la suite d'un processus électoral difficile, la réforme électorale ne sera généralement pas à l'ordre du jour politique.

Quelles sont les questions spécifiques et les réformes qui ont été identifiées comme revendication ? Pour réussir à sensibiliser la population à la nécessité de s'attaquer à ces problèmes électoraux, il est essentiel de mettre en lumière la façon dont ils affectent la vie quotidienne des gens. Ensuite, la question peut être liée à une recommandation spécifique. Ce n'est que si les gens acceptent la nécessité d'une réforme qu'ils s'engageront dans la recherche de solutions. En informant et en mobilisant les citoyens autour des problèmes et des recommandations clés, il est possible de générer une demande publique suffisante pour que les décideurs mettent ces questions à l'ordre du jour.

De telles activités requièrent une excellente stratégie de communication et de sensibilisation. Les groupes devraient développer des efforts de sensibilisation et d'information en se basant sur les publics cibles, la recherche sur la façon dont ces





publics obtiennent leurs informations et la façon dont ils sont influencés, les messages qui peuvent les toucher, etc. Pour être efficaces, les groupes doivent procéder à une planification et une recherche préliminaire (même si elle est informelle) sur ces points.

Les éléments à prendre en considération pour de tels efforts de sensibilisation sont notamment les suivants :

- Faites une déclaration convaincante sur les questions électorales que votre groupe a observées et sur ce qui devrait être amélioré. **Pourquoi les gens devraient-ils s'en soucier ?** Quels sont les inconvénients qu'elles présentent pour tout le monde ?
- Sélectionnez jusqu'à **10 recommandations électorales prioritaires** rédigées dans un langage concis et accessible qui sera compris par le citoyen moyen. Ces « revendications citoyennes » doivent être au cœur de votre campagne de sensibilisation.
- **Créez des communications visuellement intéressantes (site internet, pages de médias sociaux, etc.)** qui sont faciles à consulter et disponibles dans les langues pertinentes du pays. Les supports devraient être constamment mis à jour avec des photos, des vidéos et des événements pour qu'ils restent intéressants pour les visiteurs.
- Promouvez la **transparence organisationnelle**, y compris par le biais du site internet de la plateforme. Soyez ouvert au sujet des objectifs, des membres, du leadership et du financement de la plateforme. Incluez des contacts afin que les visiteurs puissent demander plus d'informations et que les médias sachent comment vous joindre rapidement pour obtenir des commentaires.
- Envisagez le **calendrier le plus stratégique** - par exemple, pour coïncider avec des missions de l'UE ou d'autres missions de suivi (le cas échéant), un dialogue politique ou des élections partielles.

Les activités de sensibilisation peuvent inclure :

- **Des publicités** à la radio et à la télévision pour promouvoir des messages clés sur la réforme électorale.
- **Des émissions de discussion** à la radio et à la télévision pour permettre aux experts de discuter et d'expliquer plus en profondeur certains aspects spécifiques du programme de réforme électorale. Les OSC pourraient élaborer une série de programmes sur différents sujets de réforme électorale.
- **Des campagnes sur les médias sociaux** pour promouvoir les messages clés de la plateforme et surtout pour engager les jeunes. Une campagne de médias sociaux au Pakistan a utilisé le hashtag « #reformnow » pour sensibiliser le public aux principales réformes électorales et à l'urgence de les mettre en œuvre au moins un an avant les élections, conformément aux bonnes pratiques électorales. Tous les programmes de discussion peuvent être diffusés en direct sur les médias sociaux et des spots intelligents peuvent encourager les gens à partager des informations avec leurs amis.
- **Des rallies, marches ou autres événements publics** (par exemple, concerts) pour attirer l'attention des médias nationaux sur la campagne. Des événements peuvent être organisés aux niveaux régional et national. Les discussions sur la réforme électorale peuvent être diffusées en direct sur un site internet et sur Facebook.
- **Des pétitions** visant à démontrer l'appui aux « exigences des citoyens » en matière de réforme électorale et à accroître les pressions exercées sur les députés pour qu'ils procèdent à une réforme électorale. Les OSC peuvent également distribuer des **cartes postales préconisant des réformes** que les citoyens enverront aux députés.



Conseils pour l'élaboration et la communication de messages efficaces

Dans le contexte du plaidoyer en faveur de la réforme électorale, les OSC devront élaborer des justifications, des messages et des points de discussion solides pour chaque recommandation prioritaire que les groupes préconisent. Les justifications et les messages derrière chaque recommandation devront être adaptés à chaque public cible en tenant compte de ses intérêts et motivations.

Pour chaque recommandation, il convient de se poser les questions suivantes :

1

Quelle est la **raison d'être** de cette recommandation ?

2

Qui essayons-nous d'atteindre ?
Ce sont eux, les publics cibles.

3

Quel est notre **message** pour chaque public cible ?

4

Quelle est la **meilleure façon d'atteindre** ce public cible ?

Exemple de bonne pratique

MALAISIE

La coalition implique les citoyens par le biais d'un mouvement populaire pour la réforme électorale.

Bersih 2.0 est une coalition de 93 organisations de la société civile qui milite pour des élections propres et équitables et contre la corruption. La coalition a adopté une série de huit revendications sur la réforme électorale, qu'elle a présentées en détail au Comité spécial du parlement sur la réforme électorale en 2011 et qu'elle continue de défendre. La coalition parraine des campagnes à grande échelle pour sensibiliser les citoyens et faire pression sur les décideurs, notamment des événements publics, des campagnes en ligne novatrices et des rassemblements de masse. En août 2015, elle a organisé un rassemblement de deux jours qui a attiré un grand nombre de participants en Malaisie et dans 85 villes du monde, appelant à des réformes pour mettre fin à la corruption, et à des élections propres et équitables. Le rassemblement a permis de récolter plus de 500 000 euros auprès de 27 000 donateurs pour couvrir les coûts du rassemblement et soutenir les efforts continus de réforme électorale de Bersih¹³.

En 2017, Bersih a mis sur pied l'équipe d'action et de recherche sur la délimitation afin de promouvoir la responsabilité et la transparence dans le processus de délimitation des circonscriptions électorales, notamment par le biais d'un certain nombre de poursuites judiciaires intentées pour défendre les droits des citoyens dans ce processus de délimitation. Malgré le refus de la commission électorale de les rencontrer, Bersih continue d'organiser des manifestations publiques et des forums dans tout le pays pour faire prendre conscience de l'absence de progrès dans la mise en œuvre de ses demandes de réforme électorale avant les élections générales prévues en 2018.¹⁴

¹³ « Bersih 2.0 releases 2, 126-page accounts for Bersih 4, wants Najib to reciprocate om RM2.6b donation » Malay Mail Online, 6 octobre 2015.

¹⁴ Pour plus d'informations sur Bersih 2.0, voir <http://www.bersih.org/>.



2. COMITÉS DE RÉFORME ÉLECTORALE

Idéalement, les efforts de plaidoyer devraient déboucher sur un processus de réforme électorale concret. Ces processus devraient être aussi inclusifs que possible, en impliquant les acteurs politiques, les responsables électoraux, la société civile et autres. Dans certains cas, une commission de réforme électorale est créée pour examiner les recommandations électorales et les réformes possibles, soit au sein du parlement lui-même, soit en dehors du parlement, entre les parties prenantes.

Bien que les **commissions parlementaires ou gouvernementales** jouissent d'un certain statut en tant qu'organes officiels et qu'elles soient en fin de compte les plus efficaces pour mener à bien la réforme électorale (en particulier pour les mesures juridiques), elles peuvent être moins inclusives car elles ont tendance à ne comprendre que des représentants des partis politiques parlementaires. La société civile peut être exclue des travaux officiels de ces commissions parlementaires, mais cela peut être compensé par des auditions parlementaires ouvertes et des manifestations extérieures pour encourager le contrôle des citoyens et examiner les projets de loi à des étapes clés.

Dans d'autres cas, des **comités de réforme électorale ou des groupes de travail peuvent être convoqués et dirigés par la société civile**. Un tel modèle présente l'avantage intrinsèque de promouvoir la transparence et la participation des citoyens. En même temps, même si les partis politiques y participent, les propositions de ces commissions peuvent être mises de côté au stade du dépôt de projets de loi au parlement et leurs recommandations peuvent être ignorées.



Exemple de bonne pratique

PÉROU

La société civile établit un consensus national sur la nécessité d'une réforme électorale.

Si les élections générales de 2016 au Pérou ont été jugées véritablement démocratiques par les observateurs, elles ont été plus controversées que prévu et ont révélé certains problèmes liés au cadre juridique. Bien que des OSC comme Transparencia, Proética et d'autres groupes aient plaidé en faveur d'une réforme électorale, leurs recommandations ont été largement ignorées par le Congrès.

Après les élections de 2016, un dialogue postélectoral a eu lieu entre Transparencia et d'autres OSC, ainsi que des organisations internationales telles que l'UE, International IDEA et le PNUD. Chaque organisation a présenté ses recommandations qui, bien qu'elles ne soient pas identiques, poursuivent des objectifs similaires et prévoient d'autres efforts en matière de réforme électorale. Dans le même temps, Transparencia a entamé ses propres réunions de dialogue postélectoral dans toutes les régions, afin de comprendre les préoccupations de la population.

Sur la base de leur compréhension profonde de la perception qu'ont les gens des élections et de la politique, Transparencia, Proética et les organisations féministes ont mené une campagne de plaidoyer en faveur de quatre recommandations prioritaires : la nécessité d'une démocratie interne au sein des partis, la fin de l'« argent sale » dans les élections, l'interdiction des candidats ayant un passé criminel, et une action positive pour promouvoir la participation des femmes.

Grâce à la crédibilité qu'elle a acquise par 20 ans d'observation citoyenne, Transparencia travaille avec les médias pour communiquer clairement sur les problèmes politiques, les raisons de l'importance de la réforme électorale et les solutions potentielles (voir affiche). Grâce à cette campagne, Transparencia a contribué à bâtir un consensus national sur la nécessité d'une réforme électorale, en inscrivant ses questions prioritaires à l'ordre du jour national. Bien que convaincre le Congrès d'adopter des changements juridiques demeure un défi de taille, Transparencia, Proética et d'autres OSC continuent de faire des propositions techniques et de travailler avec d'autres acteurs, notamment les organisations internationales qui fournissent une assistance technique aux législateurs, pour poursuivre les réformes avant les prochaines élections.

Parallèlement, lors des dernières élections de 2016, un ensemble d'organisations représentant les populations historiquement exclues a commencé à jouer un rôle de premier plan dans le débat sur un cadre juridique électoral plus inclusif. Par exemple, #No Tengo Miedo et Society and Disability ont participé à la promotion de la mise en œuvre de mesures qui faciliteraient le suffrage de la communauté transgenre et des personnes handicapées. D'autres OSC comme le Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) et Ashanti ont travaillé sur le positionnement de la population autochtone et afro-péruvienne dans la campagne électorale, et en particulier sur la promotion de règles de représentation plus efficaces pour ces groupes¹⁵.

¹⁵ L'UE a soutenu les observateurs nationaux au Pérou dans le cadre des projets suivants : IEDDH/2015/369-276 (CL), Contrato de servicios para implementación de observación de mística electoral domestica ; IEDDH/2015/371-667 (CL).





REFORMA ELECTORAL

Es la posibilidad de **CAMBIAR LAS REGLAS** para todas las elecciones del Perú.

ES PROPUESTO POR:

- El Jurado Nacional de Elecciones (JNE)
- El Poder Ejecutivo
- La Comisión de Constitución del Congreso
- Más de 60 proyectos de ley adicionales.

SU FIN ES OBTENER:

- 1 PARTIDOS REPRESENTATIVOS:** Se proponen elecciones internas supervisadas. **En la actualidad se permite:** Tener representantes o candidatos elegidos a dedo o por intereses.
- 2 CANDIDATOS LIMPIOS:** Se proponen mayores filtros. **Que participe un candidato con prisión preventiva, denuncias o condenas.**
- 3 PARTIDOS TRANSPARENTES:** Se proponen nuevas sanciones y más incentivos. **La participación de partidos que no declaren sus ingresos y gastos.**

UNA DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS ES:
Que la ONPE y el JNE supervisen las elecciones internas para que exista una verdadera **DEMOCRACIA INTERNA**.

DEMOCRACIA INTERNA ?
Son las elecciones dentro de cada partido para escoger a sus representantes y candidatos a cargos públicos.

80% de peruanos ESTÁ DE ACUERDO CON ESTA INICIATIVA.

RPP NOTICIAS Fuente: IFF / Integración Margenta/Novari 4.2017



3. COMMENTAIRE LÉGISLATIF

À certaines étapes d'un processus de réforme électorale, il peut être utile d'élaborer des commentaires d'experts sur la législation existante ou proposée.

Par exemple, certaines recommandations électorales peuvent mettre en évidence des manquements dans le cadre juridique lui-même, telles que des ambiguïtés, des lacunes ou des incohérences entre différentes lois pertinentes. Dans de tels cas, un examen du cadre juridique des élections ou des textes législatifs pertinents permettra de mettre en exergue les points faibles et de formuler des recommandations plus spécifiques qui pourront éventuellement servir de base à des projets de loi ou des amendements. Dans certains cas, les OSC ont rédigé des dispositions légales types ou des amendements qui incluent leurs recommandations électorales.

S'il existe un comité de réforme électorale — qu'il s'agisse d'un comité parlementaire ou d'un comité externe — il peut produire des projets de modification ou de nouvelle législation qui peuvent et doivent être examinés par la société civile lorsque les projets de texte sont disponibles. L'accès en temps opportun aux projets de loi est très important dans de tels cas, afin que l'examen juridique puisse avoir une incidence sur le débat en cours et qu'il y ait suffisamment de temps pour examiner toute amélioration proposée. Les commentaires sur les projets de loi devraient être rédigés par des experts juridiques ayant une compréhension des normes internationales et régionales relatives aux élections et du contexte politique spécifique. Il peut s'agir d'une combinaison de personnes — par exemple, la plateforme peut avoir son propre expert juridique expérimenté, mais il peut également être utile de faire appel à un expert électoral international ayant des connaissances comparatives. Si la plateforme ne dispose pas d'expertise juridique en interne, elle pourrait envisager d'identifier un expert juridique externe, issu par exemple d'une université ou d'un autre institut. Elle pourrait également consulter des prestataires internationaux d'assistance technique, ainsi que des organisations internationales ou régionales, qui pourraient être en mesure de partager leurs évaluations.

Si plusieurs experts travaillent sur le commentaire juridique, il devrait être regroupé en un seul document clairement rédigé, idéalement accessible à ceux qui n'ont pas d'expertise juridique. Une autre option consiste à publier un résumé en plus du texte complet. En règle générale, les plateformes de la société civile cherchent à présenter publiquement l'examen juridique — par exemple lors d'une conférence de presse ou d'une table ronde d'experts. Il existe un certain nombre de ressources utiles à la disposition de ceux qui procèdent à des examens juridiques, notamment pour faire référence aux normes électorales régionales et internationales¹⁶.

¹⁶ Voir OSCE ODIHR Guidelines for reviewing a legal framework for elections (2013), Guide de l'IND : Promouvoir des cadres juridiques garantissant des élections démocratiques (2008) et le Compendium des normes internationales de l'UE (2016).



4. SONDAGES D'OPINION PUBLIQUE

Les plateformes de la société civile peuvent également démontrer le soutien du public à la réforme électorale par le biais de sondages d'opinion publique. Par exemple, les enquêtes peuvent montrer l'étendue de la confiance du public dans les institutions et les acteurs concernés (par exemple, le pouvoir judiciaire, la commission électorale, les partis politiques, le parlement, les médias, etc.) ou si le public croit que la fraude électorale a eu une incidence sur les résultats des élections précédentes. De tels résultats d'enquête peuvent être largement diffusés sur Internet et via les médias sociaux à l'aide d'infographies intelligentes et peuvent aider à persuader le public et les décideurs de la nécessité de combler les lacunes par une réforme électorale.

Exemple de bonne pratique

KYRGYZSTAN

La coalition mène des sondages d'opinion dans le cadre de ses efforts de promotion de la réforme électorale.

En menant régulièrement des sondages d'opinion par téléphone à l'échelle du pays sur des questions électorales spécifiques, une OSC, la Coalition pour la démocratie et la société civile, a produit des données qui ont éclairé ses efforts d'observation électorale et de plaidoyer. Par exemple, en juin 2017, la Coalition a mené un sondage sur l'introduction des passeports biométriques, qui étaient la seule pièce d'identité permettant aux électeurs de participer aux élections présidentielles tenues en octobre de la même année. Le sondage a évalué l'attitude du public à l'égard de l'enregistrement biométrique, la sensibilisation du public à la transition vers les passeports biométriques et le niveau de participation, ventilé par région et par groupe d'âge. Le sondage a également montré l'efficacité des campagnes d'information, demandant aux citoyens comment ils avaient été informés sur le processus d'enregistrement biométrique et où étaient survenus des problèmes techniques. La coalition a utilisé ces données dans ses efforts de plaidoyer préélectoral et les a également utilisées dans son travail d'observation électorale.



CHAPITRE 8 : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

En plus de plaider pour que les recommandations des observateurs électoraux soient prises en compte, il est également important que la société civile et d'autres acteurs suivent les progrès ou l'absence de progrès dans la mise en œuvre des recommandations par le gouvernement et d'autres acteurs clés. Un tel suivi des recommandations peut aider à maintenir les recommandations électorales à l'ordre du jour pendant la période entre deux élections et à essayer d'ouvrir le dialogue si elles sont bloquées. C'est aussi un moyen utile pour les groupes d'observateurs citoyens et autres de rester actifs et de conserver une certaine visibilité pendant cette période. Les groupes d'observateurs citoyens sont bien placés pour suivre leurs propres recommandations et celles d'autres organisations d'observateurs électoraux, et ces informations peuvent être importantes pour les citoyens et les parties prenantes nationales, ainsi que pour la communauté internationale. Ces informations seront également utiles pour les futurs efforts d'observation électorale.

S'il est d'usage que les groupes de citoyens observateurs formulent des recommandations après les élections, il y a peu de cas où ils ont suivi la mise en œuvre des recommandations d'une manière globale, avec des rapports réguliers sur les progrès réalisés ou non. Un tel suivi des recommandations peut être mis en œuvre avec relativement peu de ressources, puisqu'il nécessite le plus souvent une organisation/plateforme bien informée, ce qui est généralement le cas quelle que soit la situation. La rédaction d'un rapport solide est également importante, car elle est nécessaire pour communiquer efficacement les messages clés.

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations peut se faire de façon autonome ou être combiné à d'autres activités visant à promouvoir les réformes électorales. Les OSC peuvent recueillir des informations sur la mise en œuvre des recommandations par le biais de tables rondes et de consultations sur la réforme électorale, de réunions avec les principales parties prenantes, les OSC et les représentants d'institutions telles que l'OGE et le parlement, ainsi que par des rapports des médias.

Une matrice peut être utile pour suivre l'application des recommandations au fil du temps. Un exemple de modèle de matrice est présenté et expliqué ci-dessous.

Matrice de suivi des recommandations

On trouvera en annexe un exemple de matrice de suivi des recommandations. L'échantillon comporte 13 rubriques, qui peuvent être modifiées en fonction des circonstances de l'OSC qui effectue le suivi. Il peut être utile d'utiliser Excel ou un programme similaire pour la matrice, ce qui permet un tri facile et offre également suffisamment d'espace pour ajouter du texte.



Il est important que les informations soient saisies et classées de manière précise et cohérente, ce qui nécessitera une supervision active de la part des membres les plus expérimentés de l'équipe. Si la saisie initiale des recommandations est une tâche assez simple, les décisions relatives à la catégorisation et au niveau de priorité devraient être revues par un membre du personnel expérimenté. L'analyse des étapes de la mise en œuvre des recommandations exige une compréhension claire des facteurs contextuels et devrait également être effectuée par du personnel expérimenté¹⁷.

Les OSC souhaiteront peut-être créer un site internet avec le système de suivi afin que le public et les autres parties prenantes puissent facilement accéder à l'information. Dans ce cas, il est d'autant plus important que l'information diffusée en ligne soit précise et concise.

La matrice d'échantillonnage pour le suivi des recommandations comprend les en-têtes de colonne suivants :

1. Numéro de la recommandation (utile à des fins organisationnelles).

2. Date d'entrée

3. Organisation (qui émet la recommandation) — si vous suivez les recommandations d'autres organisations nationales ou internationales observatrices. Si vous ne suivez que celles de votre propre OSC ou si les recommandations entre organisations ont été harmonisées, cette rubrique n'est pas nécessaire.

4. Niveau de priorité (E/M/B) — Évaluer l'importance de la recommandation en fonction de l'appréciation de votre propre OSC et de l'ordre de priorité initial (le cas échéant) de l'organisation faisant la recommandation. Cela devrait indiquer le niveau d'impact que la réforme aura sur le processus électoral, quel qu'en soit le calendrier. Les recommandations relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales devraient généralement avoir une priorité élevée.

5. Catégorie - Les catégories peuvent comprendre : le cadre juridique, l'administration des élections, l'inscription des électeurs, l'inscription des candidats/partis, l'inscription des candidats, les campagnes électorales, le financement des campagnes, les médias, la participation des femmes, les plaintes et appels, la sécurité électorale, la violence, la participation des femmes, les personnes handicapées, etc.

6. Recommandation - Inclure le texte de la recommandation, le document source (p. ex. rapport final, examen juridique ou autre) et la date.

7. Contexte - Quel problème spécifique cette recommandation cherche-t-elle à résoudre ? Ce contexte devrait être précisé dans le rapport de l'observateur, qui peut être référencé dans le tableau.

8. Institution/personne visée (par la recommandation) ou l'autorité responsable du changement (p. ex. le parlement).

¹⁷ Basé sur « Recommendations Tracker Tool », National Democratic Institute (2011): http://www.gndem.org/Recommendation_Tracker_Guide





9. Changement légal ? Cette recommandation nécessite-t-elle une modification de la Constitution ou de la législation ? Si oui, précisez.

10. Mesures prises/réponse officielle - Inclure la date de toute mesure ou déclaration.

11. De nouvelles mesures s'imposent - Que reste-t-il à faire pour mettre pleinement en œuvre la recommandation ?

12. Inclusivité - Quels acteurs ont été consultés dans le processus décisionnel et quels acteurs doivent être consultés (par exemple, les partis politiques, l'OGE, la société civile, les médias).

13. Analyse/notes - inclure une brève analyse de la réponse aux recommandations et de leur mise en œuvre par les acteurs concernés. L'analyse doit tenir compte des éléments suivants :

- a. calendrier par rapport à la prochaine élection,
- b. impact en cas de réaction ou de non-réaction,
- c. raisons du retard dans la réponse ou l'action (évaluer si le retard est raisonnable ou non).

Au cours du suivi, il peut être utile de « trier » les résultats selon le niveau de priorité, la catégorie, l'institution visée ou le changement juridique, afin de comprendre quels types de recommandations sont prises en compte et lesquelles ne le sont pas. Ces informations contribueront à l'analyse que les OSC incluent dans leurs rapports périodiques.

Rapport sur la mise en œuvre des recommandations

Les OSC qui suivent la mise en œuvre des recommandations électorales devraient publier des rapports publics périodiques sur les progrès réalisés par les parties prenantes pour y donner suite. Selon le niveau d'activité entourant la réforme électorale, les OSC peuvent décider de le faire annuellement, ou plus ou moins souvent — selon le niveau d'intérêt pour la réforme électorale et les capacités de l'OSC. Si aucune mesure n'a été prise et qu'aucune discussion sur les recommandations n'a eu lieu, il peut être utile de publier un bref rapport à mi-chemin d'un cycle électoral pour le souligner et l'utiliser comme une occasion de promouvoir un processus de réforme électorale.

Les rapports devraient mettre l'accent sur l'analyse de tout changement apporté et de toute tentative de réforme. Y a-t-il eu des changements qui correspondent aux recommandations électorales ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure le processus a-t-il été inclusif, comment s'est-il déroulé et quel en est l'impact ? Dans la négative, quels sont les obstacles spécifiques à la réforme ou à la mise en œuvre de certaines recommandations ? Les rapports peuvent également indiquer si certaines recommandations sont toujours pertinentes ou si le contexte a changé à tel point qu'elles ne sont plus nécessaires ou si



une autre solution est nécessaire. La longueur d'un tel rapport variera en fonction de la complexité du processus de réforme et de l'ampleur des progrès réalisés. Un résumé peut être utile pour donner un aperçu de l'état d'avancement de la réforme électorale. Pour appuyer la préparation d'un tel rapport, les groupes voudront peut-être utiliser le « modèle de rapport de suivi périodique » (annexe 3), qui facilite la collecte de renseignements par les intervenants.

Bien que les OSC et d'autres acteurs s'intéresseront à la « note » obtenue par le pays pour la mise en œuvre des recommandations, les groupes devraient faire preuve de prudence lorsqu'ils fournissent des chiffres ou le pourcentage de recommandations mises en œuvre. Premièrement, certaines recommandations sont plus importantes que d'autres, de sorte que s'il peut se révéler relativement simple pour les autorités de mettre en œuvre un certain nombre de recommandations sur des « questions périphériques », celles qui concernent les libertés fondamentales peuvent être les plus cruciales et les moins susceptibles d'être traitées. De plus, les recommandations demeurent souvent « partiellement suivies d'effet » ou sont traitées d'une manière différente de ce qui avait été prévu au départ, ce qui peut rendre le calcul difficile. Enfin, il arrive aussi que les recommandations ne soient pas toujours bien rédigées ou qu'elles ne soient pas encore pertinentes dans un contexte politique changeant.

L'analyse des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations peut être compliquée et nécessiter l'attention de plusieurs personnes expérimentées pour rédiger un libellé équilibré et examiner non seulement la recommandation, mais aussi l'intention de la recommandation pour juger si elle a été suffisamment appliquée.

Partager les constatations sur le suivi des recommandations

Il pourrait être utile que les OSC/plateformes organisent une conférence de presse ou une table ronde pour présenter leurs conclusions sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations électorales. De tels événements donnent de la visibilité à l'OSC et à la plateforme et donnent l'occasion de partager des messages clés sur la réforme électorale avec les parties prenantes et le public par l'entremise des médias. Si les conclusions sont partagées lors d'une conférence de presse, il est utile d'élaborer un communiqué de presse d'une page qui résume les conclusions et leur signification, accompagnée d'une citation du directeur de l'OSC/de la plateforme. Si une table ronde coïncide avec le partage des constatations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme électorale, l'événement peut alors examiner ce qui a été fait et ce qui reste à faire, et élaborer une stratégie pour donner suite aux autres recommandations.

Exemple de bonne pratique

GUATEMALA

Les observateurs citoyens guatémaltèques obtiennent des réformes électorales dans un contexte où les citoyens réclament des changements.

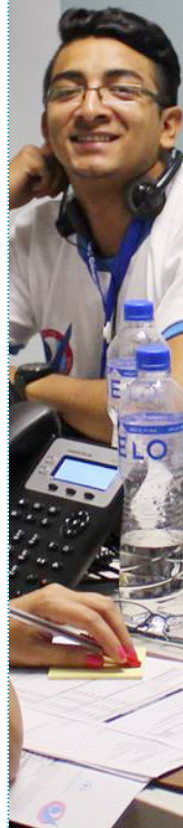
La coalition d'observation électorale du Mirador a suivi un large éventail de questions lors des élections de 2015, notamment le financement des campagnes électorales, la violence électorale, les obstacles à la participation des femmes, des populations autochtones et des communautés LGBTI, ainsi que des médias, et a procédé à une compilation parallèle des votes pour vérifier les résultats. Le rapport final comprenait un certain nombre de recommandations visant à améliorer le processus.

Les élections se sont déroulées dans un climat politique très tendu, à la suite d'un certain nombre d'enquêtes de haut niveau sur la corruption qui ont abouti à la démission de personnalités politiques de haut rang, dont le président, et qui ont suscité des mois de protestations civiques contre la corruption. Dans les mois qui ont suivi les élections, les OSC, y compris celles de la coalition Mirador Electoral, ont profité du climat politique général pour plaider en faveur de l'inclusion de leurs recommandations électorales dans la loi historique sur les élections et les partis politiques (LEPP).

L'ensemble final de la réforme LEPP comprenait environ les deux tiers des recommandations de Mirador Electoral.

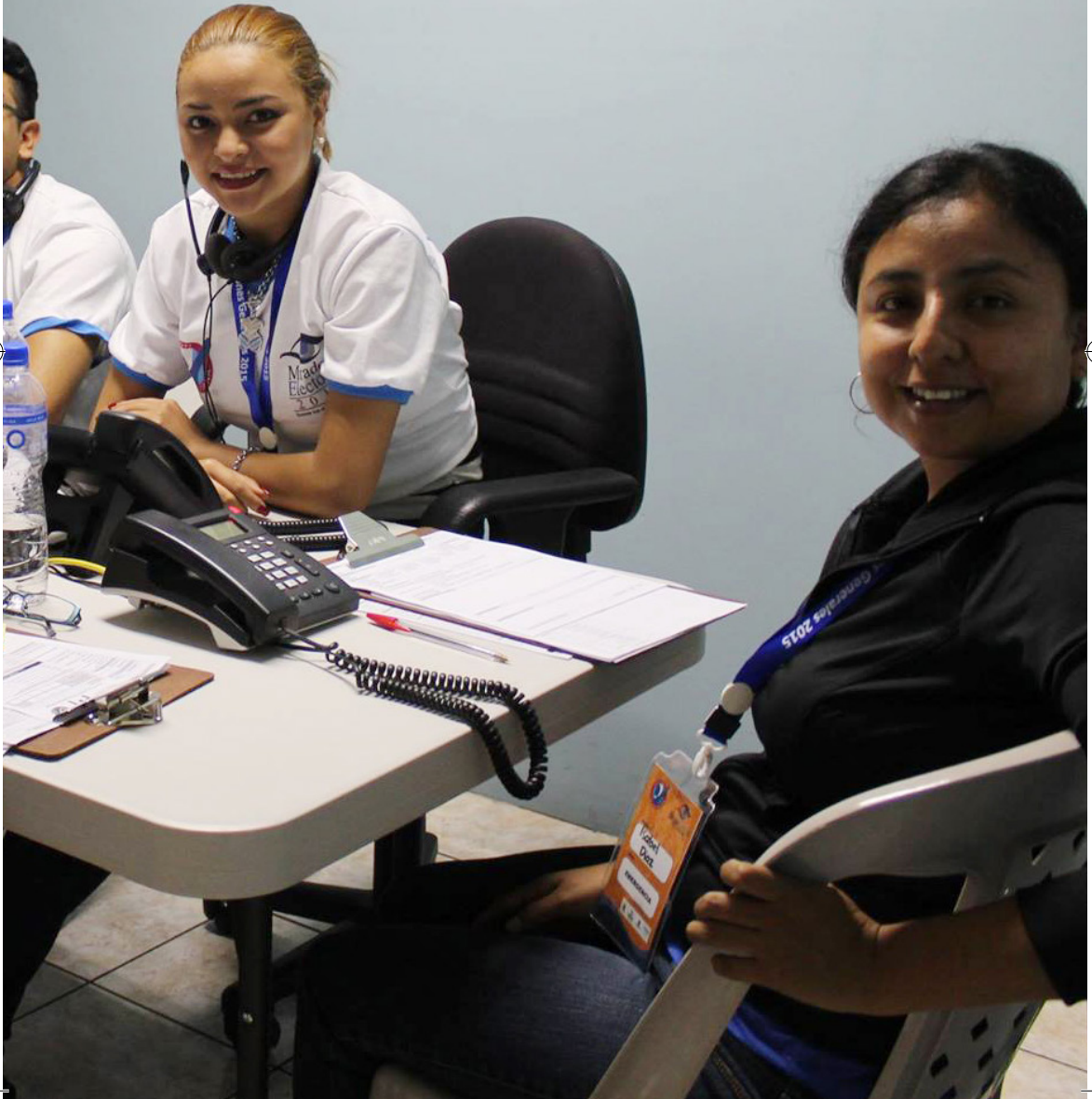
L'effort de plaidoyer a permis aux OSC de faire pression pour obtenir des changements sur les questions qu'elles avaient mises en évidence dans leurs rapports d'observation électorale. Par exemple, Accion Ciudadana, qui fait partie de Mirador Electoral, a utilisé ses efforts de surveillance du financement des campagnes électorales pour montrer que les dépenses des partis dépassaient largement les limites des recettes électorales. Cela indiquait que les parties ne divulguaient pas la totalité de leurs revenus — qu'on soupçonnait en partie de provenir de trafiquants de stupéfiants. Ces constatations ont contribué à renforcer la demande de renforcement des obligations en matière de divulgation des revenus et des dépenses, qui ont été incluses dans la LEPP.

Bien que certaines recommandations clés n'aient pas été incluses dans le paquet de réformes, Mirador Electoral reconnaît que la réforme électorale est un processus graduel. Tout au long du processus qui a mené à l'adoption de la LEPP, les citoyens et les OSC ont compris que leur participation avait fait une différence et cela les incite à continuer de faire pression en faveur d'autres réformes, notamment pour améliorer la représentation des femmes et des groupes autochtones.





ANNEXES





ANNEXE 1 : EXEMPLE DE TABLEAU DE RECOMMANDATIONS

#	Problème/contexte	Recommandation	Partie prenante responsable	Changement constitutionnel ou juridique?	Norme pertinente
1					
2					
3					
4					



ANNEXE 2 : MODÈLE DE MATRICE POUR LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉLECTORALES

#	Organisation	Priorité (E/M/B)	Catégorie	Recom- mandation	Contexte général	Institution adressée	Changement juridique?	Mesures prises	Nouvelles mesures?	Inclusivité	Analyses notes
1											
2											
3											
4											
5											



ANNEXE 3 : MODÈLE DE RAPPORT DE SUIVI PÉRIODIQUE

Nom de l'organisation
Période couverte :

1. Résumé des mesures de suivi	Des recommandations ont-elles été mises en œuvre ?
2. Mesures prises par les organismes gouvernementaux 1. 2. 3.	
3. Mesures prises par le parlement 1. 2. 3.	
4. Actions taken by political parties 1. 2. 3.	
5. Mesures prises par l'organe de gestion des élections 1. 2. 3.	
6. Mesures prises par la société civile (y compris pour promouvoir ou défendre des recommandations) 1. 2. 3.	
7. Mesures prises par les médias (y compris la couverture des sujets relatifs à la réforme électorale) 1. 2. 3.	
8. Mesures prises par la communauté internationale 1. 2. 3.	
9. Prochaines étapes 1. 2. 3.	



ANNEXE 4 : AUTRES RESSOURCES DISPONIBLES

Ressources sur les recommandations électorales et leur suivi

- Brochure de l'UE — Beyond Election Day: Best Practices for Follow-up to EU Election Observation Missions (2017)
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eom_brochure_2017.pdf
- OSCE ODIHR Handbook on the Follow-up of Electoral Recommendations (2016)
<http://www.osce.org/odihr/elections/244941?download=true>
- Document d'information du parlement européen : Following-up on Recommendations of EU EOMs (2012)
<http://bookshop.europa.eu/en/following-up-on-recommendations-of-eu-election-observation-missions-pbBB3012123/>
- Declaration of Principles for International Observation - Guiding Principles and Coordinated Approaches for Follow-Up on EOM Recommendations (2010)
http://electionstandards.cartercenter.org/wp-content/uploads/2016/11/DoP_2010_GuidingPrinciplesFollowFollowUp.pdf
- Electoral Reforms – EU Observation and Pakistani Priorities: Discussion Tour Report, Democracy Reporting International (2013)
http://democracy-reporting.org/?dri_publications=discussion-tour-report-report-eu-observation-and-pakistani-priorities

Ressources sur la réforme électorale et le plaidoyer juridique

- Séminaire du GNDEM « Asia – Middle East Civil Society Exchange: Promoting Post-Election Accountability » (2014), présentations choisies
<http://www.lokniti.org/AsiaMiddleEastCivilSocietyExchange.php>
- « Post-Election Programming Options », présentation par l'Institut national démocratique (2015)
- Post-election Strategies and Programming for Citizen Election Observers', National Democratic Institute, présentation du 30 juin 2014 lors de l'atelier « Asia – Middle East Civil Society Exchange: Promoting Post-Election Accountability »
http://www.gndem.org/Post_Election_Programming
- Outreach and External Communication: A Field Guide for the West African Observers Network
https://www.ndi.org/sites/default/files/Outreach%20and%20Communication_WAEON_EN.pdf



- Changing Laws: A Legislative Lobbying Toolkit, Fiji Women's Rights Movement and Secretariat of the Pacific Community (2010)
<https://rrrt.spc.int/publications-media/publications/item/60-changing-laws>

Ressources pour le suivi des recommandations des observateurs

- "Intro Guide to Recommendations Tracker", Institut national démocratique (2011)
http://www.gndem.org/Elections_Recommendations_Tracker
- "Recommendations Tracker Tool", Institut national démocratique (2011)
http://www.gndem.org/Recommendation_Tracker_Guide

Ressources sur l'examen juridique et les normes internationales

- OSCE ODIHR Guidelines for reviewing a legal framework for elections (second edition, 2013)
<http://www.osce.org/odihr/elections/104573>
- Guide de l'IND : Promouvoir des cadres juridiques pour des élections démocratiques, Institut national démocratique (2008)
<https://www.ndi.org/node/24100>
- Major Electoral Law Reform in Pakistan: Assessment and Recommendations for the Draft Elections Bill 2017, Democracy Reporting International (DRI Briefing Paper 76, janvier 2017)
http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/01/DRI-PK_PCER_Electoral_Reforms_Bill_v2.2_2017_2017_01_24.pdf

- EU Compendium for International Standards, Election Observation Democracy Support (fourth edition, 2016)
<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/compendium-en-n-pdf.pdf>

Ressources sur l'assistance électorale

- Working together in electoral assistance: Formulating and implementing electoral assistance in the context of the EU-UNDP partnership, Équipe spéciale conjointe du PNUD (2013)
<https://www.ec-undp-electoralassistance.org/wp-content/uploads/2017/02/undp-contents-publications-EU-and-UNDP-working-in-electoral-assistance-English.pdf>
- Methodological Guide on Electoral Assistance, Commission européenne (2006)
https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/election-assistance-methodological-guide_en.pdf





Assistance technique en soutien au programme « Soutien à la démocratie - Un programme d'organisations de citoyens (y compris les groupes d'Observateurs nationaux) ».

Contrat de service n°IEDDH/2015/358-714 EuropeAid/136069/DH/SER/Multi

CRÉÉE PAR

La Commission européenne

DÉPARTMENT

Direction Générale pour la Coopération internationale et le développement - Unité EuropeAid, démocratie, gouvernance, droits de l'homme et égalité des genres

©COMMISSION EUROPÉENNE, 2019 LA REPRODUCTION EST AUTORISÉE MOYENNANT MENTION DE LA SOURCE

PHOTOS

Toutes les photos reprises dans ce guide sont la propriété de la Commission européenne. Photos en page 5 par Amine Landoulsi. Photo en page 26 fournie par MESN Malawi, photo en pages 50/51 fournie par Mirador Electoral. Photo en page 57 fournie par Bersih (Malaysia).

PRODUCTION

Holly Ruthrauff pour Supporting Democracy

CONCEPTION GRAPHIQUE ET MISE EN PAGE

Claire Dupoizat

Ce guide a été préparé avec l'aide financière de la Commission européenne. Les opinions exprimées sont celles des consultants et ne reflètent en aucun cas l'opinion officielle de la Commission européenne.



Mise en oeuvre

Progrès

Public

Élection

Représentation

Réforme législative

Analyse

Civisme

National

Echange

Changement

Procédé

Guide

POLITIQUE

Observateurs

