

1. Cadre d'intervention de la mission internationale d'observation électorale

a) Contexte de la mission

La transparence des élections à venir est un élément essentiel pour le succès du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire, articulé par l'Accord Politique de Ouagadougou du 4 mars 2007 et ses accords complémentaires.

Sur invitation des autorités ivoiriennes, le Centre Carter a lancé en novembre 2008 une mission internationale d'observation électorale. La mission a pour objectif principal de renforcer la confiance dans le processus électoral et soutenir l'organisation d'élections libres, transparentes et crédibles par une observation non partisane, professionnelle et conforme aux lois nationales en vigueur et aux standards internationaux contenus dans la "Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections".¹

b) Modalités d'observation de l'opération d'identification de la population et de recensement électoral

La mission d'observation est coordonnée par le Bureau du Centre Carter, basé à Abidjan. **Trois équipes d'observateurs internationaux** – ressortissants de pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe – **ont été déployées en Côte d'Ivoire du 7 novembre au 15 décembre 2008.** Un rapport d'observation préliminaire a été adressé aux autorités nationales, aux acteurs impliqués dans la conduite de l'opération, aux principaux partis politiques, ainsi qu'à des représentants de la communauté internationale.

Les trois équipes d'observateurs ont été redéployées du 15 février au 30 mars 2009 pour une deuxième phase d'observation de l'opération, essentiellement en zone rurale. Dans un souci d'équilibre géographique de l'observation, et compte tenu des zones couvertes lors de la première phase de déploiement, les observateurs ont sillonné les départements suivants :

- Lakota, Gagnoa, Soubré, San Pedro
- Duékoué, Guiglo, Toulepleu, Danané, Man, Biankouma, Touba, Odienné
- Daloa, Séguéla
- Agboville, Akoupé
- Aboisso, Abengourou, Agnibilekrou, Tanda, Bondoukou, Bouna
- Yamoussoukro, Bouaké

Dans le cadre de leur mission, **les observateurs ont échangé avec plusieurs interlocuteurs** : démembrements de la Commission Electorale Indépendante aux niveaux régional, départemental et sous-préfectoral ; agents des équipes d'enrôlement, Commissions Locales de Supervision de l'Identification, autorités préfectorales et sous-préfectorales, représentants des Forces Nouvelles, magistrats, représentants de partis politiques, organisations de la société civile, représentants de l'ONUCI.

Le présent document résume les principaux constats de la deuxième phase d'observation. Par cette démarche, qui s'inscrit dans un souci de transparence, le Centre Carter souhaite contribuer de manière constructive au processus de sortie de crise.

¹ Déclaration adoptée en 2005 aux Nations Unies.

c) Critères d'appréciation de l'opération

La deuxième phase d'observation s'est articulée autour de huit critères principaux, compte tenu notamment du cadre légal et des réglementations en vigueur, principalement le Mode Opératoire pour l'Identification et le Recensement Electoral (mode opératoire) et la Circulaire du Premier Ministre du 21 octobre 2008:

- Ouverture des centres de collecte en zone rurale ;
- Environnement aux abords des centres de collecte ;
- Ressources humaines et aspects logistiques;
- Déroulement des opérations ;
- Mécanisme de supervision et de contrôle;
- Présence d'observateurs et représentants de partis politiques ;
- Facteurs connexes;
- Allégations de fraude.

2. Principaux constats

a) Ouverture des centres de collecte en zone rurale

L'extension de l'opération dans les sous-préfectures en zone rurale a souffert d'**énormes carences logistiques**, notamment l'insuffisance voire l'absence de véhicules pour les équipes techniques et leurs superviseurs. En règle générale, seul un véhicule par département et pour toutes les structures impliquées était disponible. Mais le plus souvent, le véhicule était immobilisé faute d'approvisionnement en carburant.

Dans ce contexte, l'**opération « transport » organisée par l'ONUCI** a été qualifiée de providentielle par toutes les structures impliquées. Toutefois, l'opération « transport » était elle aussi soumise à des contraintes, comme l'éloignement entre les bases de l'ONUCI et certains chefs-lieux de département – parfois jusqu'à deux heures et demie de trajet – et l'obligation pour les véhicules de rejoindre leur base chaque soir.

A partir de fin février seulement, les CEI départementales ont reçu un budget destiné à la location de quelques véhicules à la journée. Cette solution, financée par des bailleurs, a permis de faciliter un tant soit peu les déplacements des équipes techniques et du matériel.

Les insuffisances logistiques ont eu pour conséquences:

- L'ouverture des centres de collecte suivant un rythme lent et saccadé ; la planification de dernière minute au gré des contraintes logistiques, qui occasionné des problèmes de coordination entre les structures impliquées.
- L'interruption du travail allant jusqu'à deux voire trois jours lors du redéploiement des équipes et du matériel d'une localité à l'autre.
- L'ouverture « délocalisée » de certains centres de collecte dans une seule localité et avec une seule équipe, plutôt que dans les villages initialement retenus.
- L'implication limitée des CEI locales dans le suivi des opérations sur le terrain.

Dans certains cas, les **récents découpages administratifs**, en particulier la création de nouvelles sous-préfectures et de nouveaux départements, n'avaient pas pu être pris en compte dans le découpage électoral initial effectué par la CEI. Des réajustements ont ainsi dû être opérés, occasionnant parfois des déséquilibres en termes de ressources humaines et matérielles allouées par les structures techniques, et des retards dans l'ouverture des centres de collecte.

L'ouverture des centres de collecte a été retardée dans certains villages à la demande des autorités locales, estimant que leurs populations n'étaient pas prêtes faute de pièces requises à l'enrôlement.

Les observateurs ont pu constater dans quelques cas circonscrits, singulièrement à l'Ouest du pays, l'opposition **du chef de village à l'ouverture du centre de collecte dans un campement rattaché**. Les raisons invoquées étaient de deux ordres : soit le chef de village considérait que le campement en question était habité principalement par des étrangers; soit il estimait que les populations du campement devaient s'enrôler et voter dans le village principal. Certains interlocuteurs voyaient dans cette attitude une volonté préméditée de contrôler l'électorat et d'empêcher des personnes de voter le jour du scrutin. D'autres y voyaient plutôt une affaire de gouvernance locale, en ce sens que le chef de village craignait une diminution de son autorité. Suite à l'intervention des autorités préfectorales, les centres de collecte concernés ont pu être ouverts comme prévu.

b) Environnement aux abords des centres de collecte

Par environnement aux abords des centres de collecte, on entend :

- Affluence de pétitionnaires ;
- Atmosphère générale dans le périmètre extérieur adjacent au centre ;
- Sécurisation par les forces de l'ordre commises à cet effet.

Moyenne à forte pendant les premiers jours d'activité des équipes techniques – 30 à 60 par jour –

l'intervention des autorités préfectorales, sans que les responsables ne soient sanctionnés.

- Intervention des forces de l'ordre, alertées par des appels téléphoniques, pour appréhender des pétitionnaires supposés être étrangers.

Ces perturbations ont dévoilé l'émergence par endroit de **dispositifs informels de contrôle de l'identité et de la nationalité des pétitionnaires avant leur accès aux centres de collecte**. Les personnes indexées ont parfois été amenées par des agents de centres de collecte à fournir des pièces supplémentaires attestant leur nationalité. Parfois elles ont été conduites au commissariat de police pour vérification. Dans la plupart des cas, il s'est avéré que les personnes interpellées étaient victimes de dénonciations infondées et qu'elles ont finalement pu s'enrôler. Ces **dérapages ont été perçus comme des actes d'intimidation** par les personnes concernées, voire même par les communautés ou les partis politiques auxquels elles s'identifient.

La **sécurisation des opérations par les forces de l'ordre** est apparue sporadique et non permanente au niveau des chefs-lieux de sous-préfecture, et inexistante dans les villages. L'absence de sécurisation n'a pas inquiété les agents affectés en zone rurale, dans la

ur7erlJO

c

indemnités de session. Par ailleurs, des commissaires de CEI locales ont parfois déploré le flou juridique entourant leur implication dans le processus, sachant qu'ils travaillaient sans qu'un document officiel n'atteste de l'ouverture d'une nouvelle session.

Au chapitre du **matériel nécessaire au fonctionnement des centres de collecte**, l'insuffisance du matériel fourni par l'INS par rapport aux besoins réels est apparue de manière récurrente :

- Dans certains cas, le nombre d'ordinateurs fournis était insuffisant par rapport aux équipes prévues au départ. Parfois, cette lacune n'a pu être comblée que plusieurs semaines plus tard, retardant ainsi le déploiement des équipes.
- Dans la majorité des cas, la quantité de groupes électrogènes disponibles était visiblement inférieure aux besoins réels. Or, la plupart des centres de collecte en zone rurale n'étant pas électrifiés, les ordinateurs ne pouvaient pas fonctionner sans groupe électrogène.
- Autre problème récurrent, la dotation en carburant pour les groupes électrogènes disponibles n'était suffisante que pour un ou deux jours d'activité. Dans certains cas, aucune dotation en carburant n'avait été octroyée lors du déploiement des équipes dans les villages.

Face à ces insuffisances logistiques, des élus locaux, des cadres ou opérateurs économiques originaires de la région ont souvent mis à disposition des groupes électrogènes et offert le carburant. Toutefois, ces initiatives n'ont pas permis de combler toutes les insuffisances. Ainsi, **ce sont les populations qui ont parfois accepté de fournir le groupe électrogène et de se cotiser pour acheter le carburant, payant ainsi pour opération officiellement gratuite.**

Des pannes d'ordinateurs INS ou de valises SAGEM ont été rapportées ou observées ponctuellement, de même que des ruptures de stock de formulaires d'enregistrement. Ces inconvénients ont parfois tardé à être résolus, compte tenu des problèmes de transport pour rejoindre les équipes concernées.

Il est apparu que la **sécurisation du matériel en dehors des heures de travail** n'a pas posé de problème particulier en zone rurale, en ce sens que les agents conservaient le matériel dans leur logement d'accueil.

Enfin, le constat par rapport à la première phase d'observation demeure inchangé quant au **traitement des données au niveau des centres départementaux de coordination**. Le système prévu selon le mode opératoire n'était toujours pas fonctionnel, en raison des retards dans la mise en état des centres de coordination.

d) Déroulement des opérations

Les agents rencontrés faisaient preuve généralement d'une bonne maîtrise du mode opératoire. Ils **veillaient à appliquer les instructions relatives aux pièces exigées et à leur vérification, conformément à la Circulaire du Premier Ministre**. Cependant, comme nous l'avions déjà relevé à l'issue de la première phase d'observation, un **certain manque d'uniformité au niveau de la vérification des pièces** a été constaté. Ce constat concernait en particulier les éléments suivants :

- Corrélation entre la valeur du timbre fiscal et la date d'établissement du document.
- Cohérence interne du document entre les différentes dates y figurant (année du registre, date de déclaration de naissance, date de naissance), et entre le numéro d'extrait et la date de la déclaration de naissance.

Ce manque d'uniformité semblait imputable au fait que certains agents auraient reçu des instructions complémentaires par leurs responsables hiérarchiques, alors que d'autres n'en

auraient pas reçues. Certains agents évoquaient plutôt des instructions différentes imparties dans le cadre de leur formation initiale. Dans ces circonstances, il était parfois difficile de déterminer le caractère régulier ou irrégulier de l'admission ou du rejet de certains pétitionnaires. Ceci dit, **quelques cas ponctuels d'enrôlement et de rejet irréguliers ont été observés**. Ainsi, des pétitionnaires munis d'expéditions délivrées lors des audiences foraines ont été induits par des agents d'enrôlement à se faire établir une copie d'extrait d'acte de naissance, alors que l'expédition comptait parmi les pièces admises à l'enrôlement.

S'agissant enfin de **l'emplacement des centres de collecte**, il a parfois été observé qu'ils n'étaient pas installés à l'endroit prévu par la CEI centrale, mais qu'ils étaient logés dans l'enceinte d'une maison privée, soit du chef de village, soit d'un cadre originaire du village. Des raisons diverses ont été avancées pour justifier ce changement:

- L'endroit initialement prévu était inapproprié : par manque d'espace, dans les écoles où les élèves occupaient toutes les classes ; à cause de l'état délabré du lieu, comme pour certaines places de village.
- Des chefs de villages qui ont mis à disposition les groupes électrogènes aux équipes techniques ont demandé à ce que les opérations se déroulent dans leur cour.
- Des cadres ont offert un emplacement électrifié pour le centre de collecte, évitant ainsi les frais de carburant pour le groupe électrogène.

Les **CEI locales n'étaient pas toujours informées en temps utile de ces changements**. Lorsqu'ils en étaient avertis, certains commissaires locaux ont soulevé des objections, arguant que le centre de collecte et futur lieu de vote devait en principe être installé dans un lieu public. Or, ce principe a parfois été escamoté, puisque l'équipe technique manquait des moyens indispensables à son autonomie. Comme les agents l'ont fait souvent remarquer, « comment voulez vous contrer la volonté de celui qui vous mets à disposition son groupe électrogène, le carburant, et de surcroît vous nourrit et vous loge sans compensation aucune ? ».

e) Mécanisme de supervision et de contrôle

La Commission Nationale de Supervision de l'Identification (CNSI) était chargée de superviser et contrôler l'identification, par le biais des Commissions Locales de Supervision de l'Identification (CLSI) et d'agents recrutés en appoint.

Dans l'ensemble, il est apparu que les CLSI et leurs agents ont pu assurer la couverture des opérations au niveau des communes et/ou chefs-lieux de sous-préfecture. En revanche, la **supervision a été visiblement plus faible en zone rurale** et s'est progressivement atténuée faute de pouvoir garantir la rémunération des agents.

Seul un nombre très limité de **réclamations** introduites par des pétitionnaires auprès d'agents CLSI a été porté à la connaissance des observateurs.

f) Présence d'observateurs et de représentants de partis politiques

Le **nombre d'organisations de la société civile ivoirienne engagés dans l'observation de l'opération est demeuré restreint**, voire totalement inexistant dans certaines zones. Deux facteurs peuvent expliquer la faible implication de la société civile à ce stade du processus électoral :

- Le manque de moyens financiers nécessaires à une observation professionnelle de long terme (distincte de l'observation le jour du scrutin).
- L'attente d'une autorisation officielle de la CEI pour accéder et observer les opérations dans les centres de collecte.

Il est apparu que certaines organisations de la société civile n'ont pas pu engager l'observation des opérations à défaut d'une autorisation de la CEI, et ce malgré des sollicitations répétées depuis le lancement de l'opération.

Les **représentants de nombreux partis politiques étaient activement engagés** dans la mobilisation de leurs militants et sympathisants pour qu'ils participent à l'enrôlement, y compris en zone rurale. Ils se sont souvent organisés pour recenser les problèmes de papiers de leurs militants, rassembler et acheminer les requêtes d'établissement de documents aux centres d'état civil, et, parfois aussi, financer le coût des démarches administratives. Par endroit, des représentants de partis politiques ont encouragé la **mise en place de mécanismes de surveillance informels**, visant à empêcher que des personnes non éligibles participent à l'enrôlement. Ces mécanismes ont pu dans certains cas conduire à des dénonciations infondées.

g) Facteurs connexes

On entend par facteurs connexes des éléments qui conditionnent la participation des populations à l'enrôlement et, par conséquent, influencent la progression de l'opération :

- Etablissement des pièces requises à l'enrôlement ;
- Photocopie des pièces requises ;
- Accessibilité des centres de collecte ;
- Sensibilisation des populations.

Lors de l'ouverture des centres de collecte, **surtout en zone rurale, bon nombre de personnes n'étaient pas en mesure de s'enrôler faute de pièces requises** :

- Souvent, les pétitionnaires étaient en possession de pièces inexploitable du fait de leur mauvais état de conservation.
- Des personnes non déclar

rassemblé les actes des pétitionnaires et parcouru plusieurs dizaines de kilomètres pour établir les photocopies.

- Coût d'établissement du jugement supplétif et du certificat de nationalité par les tribunaux : ces coûts ont pu constituer un facteur d'exclusion pour une frange de la population. Néanmoins, dans certaines zones visitées, la concertation entre les autorités préfectorales et les magistrats a permis d'aboutir à un accord pour réduire le coût pour le jugement supplétif.

Au cours de la mission, les observateurs se sont intéressés à la **phase administrative et judiciaire de l'opération de reconstitution** des registres d'état civil. Cette phase a été officiellement lancée le 27 janvier 2009, mais la plupart des commissions de reconstitution n'ont commencé à siéger que quatre à cinq semaines plus tard. Des retards ont ainsi été

condamner les coupables. Quelques cas circonscrits de fraude sur la nationalité ont aussi été poursuivis et condamnés.

En tout état de cause, il convient de rappeler que le mode opératoire a prévu **plusieurs mécanismes de contrôle successifs pour détecter d'éventuelles inscriptions irrégulières** et ce avant même la publication de la liste électorale provisoire. Une fois la liste provisoire publiée, la procédure du contentieux permettra encore de corriger les erreurs éventuelles sur la liste et de réclamer l'inscription ou la radiation d'un individu.

3. Conclusions de la deuxième phase d'observation

Les **défaillances répertoriées au cours de la première phase d'observation** – contraintes financières et retards de décaissement, insuffisances logistiques, problèmes de coordination entre les intervenants – **n'ont pas pu être résolues dans la poursuite de l'opération**. Au contraire, les difficultés opérationnelles se sont multipliées en zone rurale. Les efforts de planification entrepris ont souvent cédé le pas à une **improvisation de dernière minute, au gré des contraintes logistiques**.

De manière générale, le **manque de moyens et d'autonomie des CEI locales a constitué une faiblesse** dans l'administration des opérations d'enrôlement. Dans ces conditions, les CEI locales ont souvent rencontré des difficultés à asseoir leur autorité et assurer leur suivi sur un volet pourtant essentiel du processus électoral.

La cadence des opérations d'enrôlement en zone rurale a également souffert des **problèmes liés à l'établissement des pièces requises**, problèmes dus à l'éloignement du centre d'état civil et du tribunal, et à l'indisponibilité de machines photocopieuses. Mais aussi, il est apparu que les **populations se sont souvent mobilisées tardivement, faute d'une sensibilisation soutenue et de proximité** expliquant les conditions d'admissibilité à l'enrôlement. Ainsi, de nombreux rejets dans les centres de collecte étaient le fait du mauvais état de conservation des pièces présentées.

Hormis quelques incidents circonscrits, **les opérations d'enrôlement se sont généralement déroulées dans le calme en zone rurale**. Il a lieu de souligner que les **populations ont consenti d'importants efforts pour faciliter le déroulement des opérations** : non seulement elles ont nourri et logé les équipes techniques, mais elles ont aussi accepté parfois de combler les insuffisances logistiques, en mettant à disposition des groupes électrogènes et du carburant nécessaire à leur fonctionnement.

Quelques irrégularités ont été constatées dans le déroulement des opérations, en termes d'emplacement des centres de collecte, ainsi que d'enrôlements ou rejets irréguliers. Dans l'ensemble, il est apparu néanmoins que les équipes techniques se sont employées à appliquer la réglementation en vigueur s'agissant des pièces à exiger et de leur vérification. **Compte tenu des moyens de contrôle prévus à cette étape du processus**, les observateurs ont réaffirmé que les irrégularités décelées **ne sont pas de nature à remettre en cause la crédibilité et l'intégrité de l'opération d'enrôlement**.