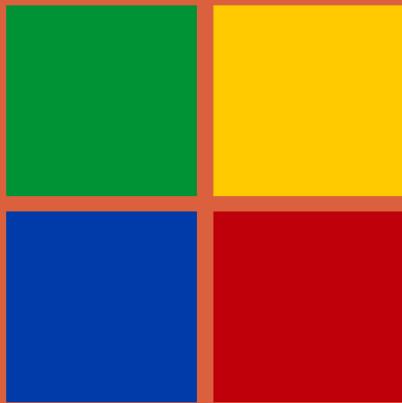


Le processus électoral 2002 au Mali

Mali

Consolider la Démocratie



République du Mali

Le processus électoral 2002 au Mali



Consolider la Démocratie

Mars 2003

République du Mali

Ministère de l'Administration Territoriale
et des Collectivités Locales

Préface

Le Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002 indique qu'il est indispensable d'assurer une bonne gouvernance des institutions pour le développement et la consolidation d'une culture démocratique. Il s'agit notamment des systèmes de gestion des affaires publiques qui rendent compte à la population dans son ensemble et dans lesquels tous les citoyens prennent part aux débats et aux décisions qui les concernent directement, en particulier par la voie de la consultation électorale transparente et crédible.

Après plus de dix ans de participation démocratique républicaine, le Mali - fort de son capital social - constitue aujourd'hui une bonne référence reconnue par la communauté internationale et confirmée par la réussite de l'organisation des dernières élections présidentielles et législatives. Toutefois, la pleine participation de tous à ce processus émergeant reste un défi pour son élargissement à l'ensemble des acteurs, notamment à l'engagement des jeunes qui représentent la grande majorité de la population malienne.

Pour répondre à ce défi, le PNUD s'est engagé aux côtés du Gouvernement à renforcer la crédibilité et à améliorer la rationalisation du processus électoral au Mali en partenariat avec la Norvège et la Suède et avec l'appui de la Division d'Assistance Electorale des Nations Unies. Cette brochure présente le chemin parcouru et les acquis à ce jour.

Monsieur Kafougouna Koné
Ministre
Ministère de l'Administration Territoriale
et des Collectivités Locales

Madame Jocelline Bazile Finley
Représentant Résident
du PNUD au Mali

1. Contexte

Après 31 années de régime à parti unique, le triomphe de l'insurrection populaire du 26 mars 1991 marque une ère de renouveau démocratique au Mali. Elle se consolide progressivement grâce à l'instauration du pluralisme politique adopté par la Constitution de la 3ème République du 25 février 1992. Pendant deux mandats de cinq ans chacun, appuyés par le parti majoritaire de l'ADEMA, le Président Alpha Oumar Konaré a œuvré à la mise en place d'institutions et de dispositions juridiques et réglementaires qui ont contribué à affirmer les valeurs démocratiques, notamment le respect de la diversité des opinions.

Les consultations électorales de 2002 ont réaffirmé la tendance à l'alternance démocratique au Mali avec la victoire à la présidentielle du candidat indépendant, Amadou Toumani Touré, et aux législatives de l'Espoir 2002, coalition de partis d'opposition dirigée par l'ancien Premier Ministre, Ibrahim Boubacar Keita. L'acquis du changement institutionnel au Mali est que l'accès au pouvoir de l'Etat de Droit se fait désormais par la voie des urnes largement ouverte à la compétition de tous les candidats. Cependant, il reste encore à consolider les fondements de la culture démocratique à travers le renforcement de la confiance des maliens aux institutions républicaines et leur pleine participation à la vie politique du pays malgré les acquis de ces dix dernières années d'exercice public des libertés démocratiques.

En effet, l'organisation de la compétition électorale est essentiellement passée pendant cette décennie par trois degrés d'appréciation des résultats du scrutin par les acteurs politiques de l'opposition : une contestation à peine voilée en 1992, un boycott très actif en 1997 et une acceptation toute consensuelle en 2002.

Les élections municipales contestées en 1999 ont permis de mettre en place un nouveau dispositif de 703 communes rurales et urbaines afin de mieux engager la bataille du développement humain dans un paysage institutionnel rural composite de plus de 11.000 villages, hameaux de culture et campements nomades.

Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté

Les élections sont des processus complexes nécessitant une organisation systématique. L'amélioration du processus d'inscription sur les listes électorales et de la gestion de ces listes ainsi que la création de commissions électorales indépendantes constituent les piliers d'un système libre et équitable. La participation aux scrutins des partis et des candidats en tant que parties prenantes, observateurs et garants de la légalité des élections, et non pas juste en tant que candidats, peut contribuer à une certaine stabilité. Les médias peuvent aussi s'associer à cet effort en diffusant des informations, en canalisant le débat public et en améliorant l'éducation civique des électeurs. Il en va de même pour la société civile. De nombreux pays s'emploient à renforcer leur système de représentation. Qu'il s'agisse de démocraties anciennes ou récentes, les efforts déployés ont tendance à comporter des éléments communs:

- Amélioration de la gouvernance des partis politiques par l'adoption de normes déontologiques, la formation ainsi que l'instauration d'une discipline et d'une meilleure gestion financière ;
- Promotion de la participation des minorités et des femmes : les partis politiques sont depuis longtemps un facteur institutionnel majeur dans la sous-représentation chronique des minorités et des femmes ;
- Organisation des systèmes électoraux: de nombreux pays entreprennent de réformer leur système électoral ;
- Restriction de l'influence néfaste de l'argent politique: la réforme du financement politique suscite des débats animés. Son but est d'accroître la transparence, de garantir une égalité des chances en plafonnant les dépenses et les contributions, d'encourager les subventions publiques et les contributions de la base, ainsi que de restreindre l'influence excessive que les grandes entreprises et le monde des affaires peuvent exercer sur l'action publique.

Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002, page 70-71

En appui à ces dynamismes locaux impulsés par le capital social très élevé des Maliens, la réforme de la décentralisation s'inscrit dans la recherche d'une bonne gouvernance de proximité et de la lutte contre la pauvreté promue par les pouvoirs publics.

Le progrès dans l'organisation des élections libres et transparentes de 2002 et la mise en place d'un large gouvernement de coalition nationale reflète donc l'aspiration de tous les acteurs publics et associatifs, vers un approfondissement de l'ancrage institutionnel de la démocratie à tous les niveaux de la représentation politique des citoyens.

2. Gestion

L'expérience de 1997 montre que le manque de confiance politique coûte cher. Pour la première fois dans la mémoire de l'organisation des élections au Mali, la responsabilité de garantir la neutralité de toutes les opérations de vote avait été attribuée à une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) instituée en 1997. Toutefois, les insuffisances dans la préparation et du déroulement de ces suffrages ont mis en cause la gestion technique et financière de cet opérateur créé seulement quelques mois avant les échéances. Ceci a entraîné une crise de confiance de la classe politique quant à la neutralité et à la capacité de la CENI de gérer toute seule un processus aussi complexe et très étendu.

Dans le souci commun de restaurer la crédibilité des consultations électoralles au Mali, les efforts du gouvernement et des partis politiques se sont alors tournés vers un système mixte dans lequel l'administration garde ses fonctions traditionnelles d'organisateur des élections et la CENI, celle d'un organe indépendant garant de la transparence des opérations techniques, avec un rôle de superviseur. La responsabilité de la gestion du fichier électoral, pierre angulaire du processus, est logée auprès d'une deuxième structure indépendante, la Délégation Générale aux Elections (DGE). Tandis que le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales (MATCL) s'est donné du temps pour mieux gérer et tenir dans les délais requis la maîtrise cohérente et efficace de l'ensemble du dispositif. Ces trois structures ont été les principales chevilles ouvrières de la conduite opérationnelle et du pilotage participatif du processus électoral 2002.

Tableau 1: Distribution de systèmes électoraux par région

Systèmes électoraux	Europe et Amérique du Nord %	Amérique Latine %	Asie et Pacifique %	Moyen Orient %	Europe centrale et de l'Est %	Afrique subsaharienne %	Total %	Nombre de pays
Administration seule	43	12	30	45	-	8	20	29
Administration avec autorité de supervision	43	18	7	33	33	39	27	40
Commission électorale indépendante	14	70	63	22	67	53	53	79
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	
Nombre de pays	21	34	30	9	18	36		148

D'après le recensement d'environ 148 systèmes électoraux en 1999, on peut distinguer trois cas de figures principaux :

- L'administration est en charge de tous les aspects liés à la conduite des élections ;
- L'administration est en charge des élections avec un rôle de supervision par un collectif indépendant (composé normalement de représentants de partis politiques, de juges et de la société civile) ;
- La commission électorale indépendante est en charge des élections.

Les vents de la réforme soufflent à travers le monde vers la création d'autorités électORALES sous forme de commissions qui sont permanentes et indépendantes de l'exécutif qui se composent des représentants de partis politiques, et un nombre important de fonctionnaires professionnels. A la fois les tendances historiques et les études de cas spécifiques indiquent que de meilleures perspectives d'élections libres, justes et efficaces existent là où des structures électORALES sont non seulement indépendantes de la branche exécutive, mais également là où elles peuvent compter sur un personnel professionnel permanent. Cela permet à la commission et à son personnel de développer une certaine expérience et expertise dans la planification de base et de techniques peu coûteuses. Le système doit donc être conçu avec en vue la durabilité et, par conséquent, doit correspondre aux capacités financières limitées des gouvernements nationaux.

Lopez Pintor : Electoral Management Bodies as Institutions of Governance (UNDP, Sept 2000), page 25, 119-122

Au sein du MATCL, chargé de l'organisation des élections, il a été mis en place un Comité Interministériel de Pilotage des Elections présidé par le Premier Ministre, un Comité de Pilotage du Processus Electoral, une Cellule d'Appui au Processus Electoral et une variété de commissions ad hoc prévues par la Loi Electorale du 12 février 2002 qui intervenaient directement.

Aux différents niveaux, les attentes de crédibilité et de fiabilité ont été satisfaites par les activités du Comité National de l'Egal Accès aux Médias d'Etat, institué comme organe de régulation pour le respect et l'équilibre et du pluralisme de l'information et la gestion équitable du temps d'antenne et de l'espace rédactionnel et par la Cour Constitutionnelle, chargée de veiller à la légalité des élections.

Deux principaux facteurs ont nettement contribué à la décrispation de la situation politique antérieure : la voie du dialogue entretenue par les différents acteurs et l'établissement d'un fichier électoral fiable.

Tirant les leçons de la crise politique de 1997, le gouvernement malien a favorisé la fréquente communication médiatique et l'implication systématique de tous les intervenants de l'administration, des partis politiques, de la société civile et des partenaires dans tout le processus de réflexion et de prise de décision bien illustrée par l'organisation du Forum Politique National de 1999. Pour contribuer au maintien de cet esprit de dialogue favorable à la plus large compétition citoyenne pour le pouvoir public, trois Cadres de Concertation, présidés par le Ministre de l'Administration territoriale, étaient opérationnels depuis 2001 entre MATCL et :

1. les Partis Politiques au sein d'un comité technique d'experts et d'une commission consultative ;
2. la Société Civile, notamment du réseau d'ONG et d'Associations APEM, pour la sensibilisation, l'information et la mobilisation des citoyens et des électeurs ;
3. les Partenaires Techniques et Financiers. A travers la signature d'un cadre de concertation en mars 2002, les partenaires au développement, désireux de renforcer ultérieurement les conditions de leur coopération, ont affirmé l'importance qu'ils attachent au processus électoral au Mali et leur disponibilité à apporter leur soutien en vue de son bon déroulement. Le cadre a été signé par le MATCL, l'Allemagne, la Belgique, le

Canada, les Etats-Unis, la France, la Grande Bretagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Délégation de la Commission Européenne, le PNUD et la Banque Mondiale, ce dernier en tant qu'observateur.

La tenue régulière de ces concertations a facilité la diffusion d'informations et la restauration de la confiance dans les étapes cruciales du processus : la réalisation du Recensement Administratif à Caractère Electoral (RACE), la production et la révision exceptionnelle de listes électorales, la création du nouveau fichier électoral informatisé et la confection de nouvelles cartes d'électeurs.

Afin d'échanger leurs vues sur l'état d'avancement du processus, tant au plan technique que politique, les partenaires techniques et financiers ont également maintenu un contact régulier avec la CENI et les partis politiques au cours du processus électoral.

3. Fichier électoral informatisé

Compte tenu de la controverse autour des consultations démocratiques de 1997, largement due à la méfiance des acteurs vis-à-vis de la rigueur et fiabilité des listes électorales, l'administration territoriale s'est engagé à mettre en place un fichier électoral fiable : condition de base pour la réussite des futures élections. Grâce à des appuis du Canada, du PNUD et de la France, le fichier a été réalisé à l'issue d'une large campagne de recensement et a été finalisé à temps en 2001 pour tester sa fiabilité à travers une révision exceptionnelle. Une Journée d'Engagement Civique (JEC) fériée a été décrétée pour faciliter cette révision exceptionnelle des listes électorales effectuées par des Commissions Administratives d'Etat. A partir de la base de données fournie par le RACE, la liste des électeurs maliens en âge de voter à l'intérieur et à l'extérieur du pays a été constituée et informatisée. Avec 10% de nouveaux inscrits, la JEC a sensiblement permis d'améliorer les conditions d'une plus grande participation des citoyens aux échéances de 2002. Le nombre total d'inscrits s'élève actuellement à 5 746 202 sur 10 951 176 recensés.

La constitution d'un fichier électoral fiable, informatisé, soumis à une révision annuelle et accepté par la classe politique bien avant l'organisation des élections a été un grand pas en avant garantissant la réussite des élections dans un climat transparent, stable et apaisé. Il faut noter, cependant, que l'amélioration du système d'Etat Civil sera une prochaine étape décisive qui facilitera largement l'actualisation des listes électorales et la procédure de vote sur la base des pièces d'identité comme pièce requise. Ceci réduirait le coût récurrent des élections en termes d'impression, de logistique et de risque de fraude. En dotant chaque citoyen et citoyenne d'un numéro d'identification unique, l'obtention généralisée et fiable de la carte d'identité nationale en cours de validité serait une réalité bien appropriée par l'ensemble de la population.

Renforcer l'état civil en Afrique sahélienne

Plusieurs partenaires au développement travaillent et unissent leurs efforts en Afrique afin d'appuyer des solutions à la crise de sécurité juridique en matière d'Etat Civil. L'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF), la coopération française et l'Union Européenne sont particulièrement actives en cette matière. Le FNUAP, pour sa part, est le chef de file des opérations de recensement dans de nombreux pays. L'existence d'un Etat Civil incapable de saisir naissances, mariages et décès dans de nombreux pays africains a une implication grave en matière d'application des droits civils et politiques (p.ex. le droit à l'héritage, à la paternité/maternité et à la citoyenneté) mais également de la répression de la criminalité et de la légitimité des listes électorales. Le problème se fait d'autant plus sentir dans les pays sahéliens où les principaux faits d'Etat Civil ne sont pas enregistrés à un très haut pourcentage, du à la faiblesse et l'éloignement des centres d'Etat Civil, l'absence d'outils informatique, le coût élevé d'enregistrement, les nombreux mariages coutumiers, le nombre élevé d'enfants qui naissent en dehors du système hospitalier et le manque d'attributions de contrôle et de suivi des collectivités territoriales en matière de permis d'inhumation. Il est estimé que 90 % des enfants tchadiens naissent en dehors du système hospitalier et 75% sans aucune assistance de personnel de santé. Au Mali, les estimations de naissances non enregistrées oscillent à environ 40 % tandis que 60 % des mariages et 70 % des décès ne sont pas inscrits. Au Tchad, un projet d'amélioration de l'Etat Civil, financé par l'Union Européenne et exécuté par le PNUD, a été mis en place en 2001 afin de renforcer l'Etat de Droit et l'application des droits civils et politiques. Pour favoriser l'enregistrement, des Bureaux Mobiles d'Etat Civil (BUMEC) outillés de matériel informatique et du personnel bien qualifié, ont traversé les zones de transhumance des populations nomades.

4. Formation du personnel administratif et des agents électoraux

Afin de préparer les structures administratives à exercer leur tâche d'opérateur des élections, le Ministère a mis sur pied un plan de formation du personnel central, local et communal (1,100 exécutants environ) impliqué dans la mise en œuvre du processus électoral ainsi que celle des 11,000 agents électoraux. Les modules de formation des autorités administratives portaient sur les aspects généraux (loi électorale, déroulement du jour du scrutin, listes électorales) tandis que les seconds ont essentiellement été formés sur les opérations à réaliser à la veille et le jour du scrutin à travers des simulations. Imprimé à 30.000 exemplaires, le « Guide Pratique des Délégués de Candidats ou de Partis Politiques dans le Bureau de Vote » a servi de support pédagogique à la formation. Les modules d'éducation civique portant sur les droits et devoirs des citoyens, leur droit à voter et l'importance de la démocratie faisaient partie intégrale de la formation pour les structures administratives.

Avec le faible taux de scolarisation que connaît le Mali, la formation des agents électoraux revêt une importance capitale à la fois technique et éthique. Elle est à considérer pas seulement comme un moyen pour réaliser l'efficacité du moment mais plutôt comme la force du futur: un investissement primordial dans l'instauration d'une culture démocratique. En effet, ce sont les agents électoraux et les structures administratives à la base qui sont appelés dans une première instance de promouvoir la démocratie au niveau local.

Compte tenu de multiples procès verbaux de scrutin qui ont été annulés par manque de compétence des agents électoraux, il serait nécessaire d'approfondir la formation et de réglementer le mode de recrutement en constituant un vivier d'agents électoraux compétents. D'autre côté, les insuffisances au niveau technique requièrent une révision des procédures afin de les simplifier au maximum.

5. Sensibilisation et éducation électorale par les médias

La participation régulière aux échéances électorales de la plus large tranche possible de citoyens est un gage de la consolidation effective du processus démocratique en cours. Elle a cependant fortement besoin d'être constamment appuyée par des campagnes de sensibilisation et de communication adressées d'une part, à toute la population pour lui rappeler le devoir civique de voter et d'autre part, aux élus pour les inviter à rendre compte de leur mandat.

Tableau n° 2 : Participation aux élections 2002

	Législatives 1992	Législatives 1997	Présidentielles 1997	Présidentielles 2002	Législatives 2002
Inscrits	4.778.954	5.254.299	5.830.824	5.746.299	5.249.571
Votants	1.017.019	1.133.769	1.692.282	2.201.154	1.205.238
Taux de participation	21.28%	21.6%	29.02%	38.81%	23%
Suffrages exprimés	941.844	1.111.757	1.654.228	1.564.776	1.186.389

Avec des résultats mitigés en termes de coordination, de leadership et d'impacts de la diffusion, la stratégie de communication, d'information et de médiatisation du processus électoral est passée par divers canaux et moyens d'expression :

- ✓ Par les radios rurales de proximité en six langues nationales par 50 stations locales et par rencontres avec la presse pour éclairer les journalistes à partir de sources fiables afin de publier des encarts et des articles ;

Le sondage2003 sur la démocratie et le processus électoral

- ✓ « CAP 2002 » -Une émission radiophonique et télévisuelle réalisée par l'ORTM (télévision publique malienne) et financée par l'USAID a impulsé les débats thématiques sur le processus électoral en vue de le rendre transparent et crédible tout en élargissant la participation citoyenne. Quelques thèmes qui ont été abordés sont : l'établissement des listes électorales, les modes de scrutin, femmes et élections, jeunes et élections, justice et élection, citoyenneté et élections ;
- ✓ « Guide pratique de l'agent électoral » - Reportage audiovisuel et paquet pédagogique, réalisé par le Centre de Services de Production Audiovisuelle (CESPA) qui est constitué d'un film vidéo d'une simulation des opérations de vote dans un bureau de vote pendant le jour du scrutin ainsi que des modules pédagogiques audiovisuels et scripto-visuels, utilisés par l'administration territoriale pendant sa campagne d'information et sensibilisation. L'émission radiophonique et télévisuelle de 20 minutes a été largement diffusée un mois avant les élections, deux fois par jour, à travers les médias publics et privés et a joué un rôle important d'éducation électorale afin d'expliquer clairement à la population malienne – majoritairement analphabète – comment voter ;
- ✓ Sur plaquette d'information des électeurs sur les sanctions prévues par la loi en cas de fraude et la confection de banderoles et d'affiches ;
- ✓ Sur site web régulièrement mis à jour pour rendre accessible les textes juridiques et les informations importantes du processus électoral ;
- ✓ Sur bureau d'information et téléphone « vert » à appel gratuit pour répondre aux questions des citoyens dans les locaux du MATCL.

Mené en janvier 2003 au Mali, l'enquête sur la perception et les connaissances de la démocratie et des consultations électorales avait pour objectif de mieux cerner les causes de la désaffection des urnes ce qui ne peut qu'affaiblir la légitimité des résultats qui en sortent. Le sondage, commandité par le PNUD, a également mis l'accent sur la perception des Maliens de la démocratie au niveau local, l'implication effective et les attentes des citoyens. Avec la mise en place des collectivités territoriales en 1999, un processus de décentralisation a amorcé qui doit rapprocher le pouvoir des citoyens et leur offrir un véritable terrain de consultation, discussion et décision sur des projets qui les concernent au premier chef.

En vue des élections communales en 2004, les résultats de cette enquête doivent stimuler le débat public sur l'importance d'asseoir une culture démocratique auprès des citoyens et d'élargir les espaces d'engagement politique et civique de la population. Les élections sont au cœur de la démocratie malienne. Du sondage il ressort que 90 % des maliens considèrent la tenue des élections régulières essentiel pour la démocratie. Bien que 80 % des Maliens aient confiance en la démocratie de leur pays, les connaissances de la démocratie sont faibles et environ 48 % n'est pas ou peu satisfait du rôle du conseil communal dans l'écoute des populations. Trois quarts des maliens pensent qu'ils ne peuvent pas influencer la prise de décision du conseil communal.

Education électorale en Indonésie

Afin d'informer et de sensibiliser l'électorat de 128 millions d'indonésiens, dispersé sur un total de 17.000 îles, sur l'enjeu de la transition démocratique en 1999, le PNUD a appuyé le gouvernement indonésien par la mise en place d'une grande campagne d'éducation et de sensibilisation électorale par le biais des médias de masse. Sept thèmes ont été choisis pour cette campagne :

- Le choix des femmes : des messages spécifiques pour accroître le rôle des femmes dans la vie publique
- Le nouveau système expliquant la fiabilité et la crédibilité des prochaines élections
- Le secret du scrutin : un aspect crucial
- L'usage de l'encre indélébile : une nouveauté dans le processus électoral indonésien
- Elections sereines : la violence avait été prédicté
- L'intégrité du processus restaurant la confiance
- Electeurs informés sur les différents partis et candidats ainsi que leur programme
- Comment voter : les procédures de vote

Des spots publicitaires télévisés et radiophoniques de 30 et 60 secondes sur ces thèmes ont été diffusés sur les 6 chaînes de télévision et les 476 stations de radio ainsi que des émissions infos de 2 minutes sur les procédures électorales. De même, des reportages et conférences débats de plus longue durée ont été émis. Plus de 3 millions de posters ont été affichés sur tout le territoire indonésien. Pour les journalistes et ONG accrédités, un kit de presse a été élaboré expliquant les procédures de vote et le système d'attribution de sièges.

Les ONG ont joué un rôle déterminant dans l'éducation des électeurs. Un total de 92 ONG ont dispensé des sessions de sensibilisation et d'éducation sur tout le territoire : elles ont exposé aux citoyens leurs droits et devoirs en leur précisant qu'ils devaient voter selon leur souhait et leur conscience, en leur expliquant pourquoi il était important de voter dans une démocratie ainsi que la teneur des nouvelles lois électorales.

Transition to Democracy, UNDP 1999, pages 44 - 47

En fournissant les informations et les moyens de travail à temps, les pouvoirs publics ont permis d'éviter l'improvisation et l'amaïeutisme dans la préparation et la gestion des affaires électORALES tout en contribuant à la mobilisation populaire et à l'apaisement du climat politique. Avant, pendant et après le scrutin, la campagne médiatique a été axée sur la diffusion d'informations utiles et la sensibilisation des populations à se faire recenser et à aller accomplir leur devoir de citoyen.

L'organisation efficace d'une campagne de communication et de sensibilisation électORALE, cependant, ne dépend pas seulement des médias mais également de l'engagement de la société civile. A cet effet, certains bailleurs - notamment le Canada, l'USAID et le PNUD - ont particulièrement encouragé la forte implication de la société civile malienne dans l'éducation et la sensibilisation des électeurs.

A travers la mobilisation de ressources financières pour ces programmes d'éducation civique et de sensibilisation favorables, notamment, à la participation des femmes et des jeunes aux échéances, il s'est attelé à contribuer à faire valoriser le rôle des ONG nationales dans l'éducation électORALE : la nouvelle loi électORALE, l'importance de voter dans une démocratie ainsi que les droits civiques des maliens. Une quarantaine d'organisations non gouvernementales (ONG), dont près d'une dizaine engagée par le PNUD, a été financée pour organiser sur tout le territoire malien des ateliers de formation destinés aux animateurs, animatrices et les leaders communautaires dans le but de stimuler le débat politique, susciter l'intérêt des électeurs et éléver l'engagement des citoyens. Sélectionnées par les bailleurs sur la base d'une définition de critères communs tels que la gestion technique et financière de l'ONG, la qualité du dossier et la couverture géographique, les ONGs ont joué un rôle clé dans la sensibilisation des électeurs. Bien qu'il n'y ait pas de chiffres officiels, il s'est avéré que la participation des femmes aux élections a été relativement élevée.

Les médias, observateurs vigilants du fonctionnement des institutions démocratiques

Une presse libre n'est peut-être jamais aussi importante pour une gouvernance démocratique que lorsqu'elle agit comme observateur vigilant pour le compte du public. Le journalisme de surveillance et d'investigation n'est plus aujourd'hui le pré carré de la presse dite "alternative" et se généralise un peu partout dans le monde.

Contrôler les élections: Au Ghana, c'est en partie au grand nombre de radios privées du pays que l'on doit la transparence qui a caractérisé les résultats de l'élection de 2000. Ces émetteurs ont empêché le trucage des votes et donné plus de crédibilité aux résultats annoncés. Leur personnel surveillait lui-même les bureaux de vote et notait les irrégularités. Quant aux électeurs ordinaires, ils pouvaient appeler les stations pour signaler toute activité suspecte. Auparavant, les Ghanéens n'apprenaient les résultats des scrutins que par les voies officielles et l'on soupçonnait fort les résultats officiels de ne pas toujours refléter le choix réel des électeurs.

Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002, page 76

6. Rôle des partis politiques

Le rôle des partis politiques dans les élections

La bonne marche d'une démocratie dépend du bon fonctionnement de partis politiques à l'écoute du peuple. Mais qui dit démocraties nouvelles dit aussi partis nouveaux. Or, ces derniers ne sont pas encore capables d'assumer leurs fonctions traditionnelles d'éducation politique, de mobilisation et de représentation d'intérêts divers. Dans de nombreux pays africains, les partis d'opposition disparaissent entre deux élections, tandis que ceux au pouvoir se comportent comme ils le faisaient dans un système de parti unique. Le manque de fonds publics et les limites à la levée de capitaux mettent les formations politiques à la merci de quelques personnes fortunées pour le financement de leurs activités et de leurs campagnes. Trop souvent, la structure organisationnelle des partis est tout sauf participative. Or, il y a peu de chances que des partis fermés ou opaques soient démocratiques dans leurs engagements politiques. Sans démocratie interne, ils deviennent le fief de quelques individus. La loyauté envers une formation est plus souvent motivée par le charisme d'un chef que par le programme. Il est donc vital de faire naître une culture de la démocratie au sein des formations politiques.

Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002,
pages 69 et 70

Afin de garantir la participation des partis politiques aux échéances de 2002, les mécanismes de concertation et la professionnalisation de l'organisation des élections, notamment du fichier électoral, ont fortement contribué à la décrispation du climat politique. En plus, le financement public des partis a permis de les doter de moyens pour assurer leur campagne d'élargissement des choix politiques et de conforter leur mission de service public. Cette subvention publique, rendue possible suite à la révision de la Charte des Partis Politiques en 2000, octroie chaque année aux partis un financement de 0,25 % des recettes fiscales. En 2001, un montant de 140 millions FCFA a été décaissé aux trois partis qui répondaient aux critères. Le rééquilibre du financement a été réparti entre les partis politiques ayant participé aux commissions administratives. En 2002, un montant de 550 millions FCFA a été alloué à 50 partis politiques.

A cet égard, les efforts du PNUD se sont concentrés sur le renforcement du rôle indispensable des partis en tant qu'animateur de la vie publique dans le raffermissement de la culture démocratique.

En effet, ce sont les partis qui véhiculent les idées et les propositions alternatives en mobilisant l'opinion publique autour des élus. A travers la formation de plus de 4,000 délégués et conseillers de partis politiques, et grâce à un partenariat avec le National Democratic Institute (NDI), les capacités d'organisation et de formation des cadres et des militants des partis en vue de leur pleine implication dans la joute électorale ont été renforcées.

Les quotas encouragent la participation des femmes à la vie politique:

Dans le monde entier, les femmes représentent moins de 14 % des élus des chambres basses et cette proportion progresse extrêmement lentement. Pour accélérer ce processus, de nombreux pays ont mis en place un système de quotas. Ces derniers sont notamment en vigueur dans les 11 pays où la participation des femmes à la vie politique dépasse les 30 %. C'est le cas en Suède, et dans d'autres pays nordiques, en Argentine, premier pays d'Amérique Latine à avoir introduit ce mécanisme en 1991, et au Mozambique. Les quotas peuvent être fixés par le législateur, sous forme d'un pourcentage obligatoire d'élues parlementaires, ou adoptés volontairement par les partis politiques.

En Inde, depuis 1993, un tiers des sièges au sein des gouvernements locaux (panchayats) sont réservés aux femmes. Au niveau local, les partis et les groupes d'intérêt ont donc dû trouver un certain nombre de candidates pour les représenter et obtenir leur soutien. En 1998, les femmes ont remporté 40 % des sièges dans les panchayats. En France, suite à un amendement de 1999 à la Constitution, au moins la moitié des candidates aux élections municipales doivent être des femmes. Celles-ci ont obtenu 48 % des sièges de conseillers municipaux en 2001, contre 22 % en 1995. En 1994, en Afrique du Sud, le Congrès national africain (ANC) a institué un système de quotas imposant au moins un tiers de candidates. Avec 120 élues à l'assemblée nationale qui compte au total 400 députés, le pays se classe désormais au huitième rang pour la représentation parlementaire féminine.

Les quotas sont destinés à faciliter l'accès des femmes aux mandats électifs. Néanmoins, l'augmentation de la participation féminine à la vie politique requiert une stratégie à long terme pour faire évoluer des pratiques qui ont longtemps exclu les femmes de la politique. Il est impossible de réformer par la loi ce domaine du jour au lendemain. Cependant, en l'absence de mesures radicales, il sera difficile d'atteindre la masse critique de représentation féminine nécessaire pour favoriser l'émergence d'une nouvelle culture aboutissant à une présence équilibrée des femmes, aussi bien dans les assemblées législatives que dans les organes de direction des partis politiques.

Les résultats définitifs des élections présidentielles ont donné la victoire à Amadou Toumani Touré (ATT) avec 68% des votes au deuxième tour tandis que les législatives ont résulté dans une grande diversité des partis dans la troisième législature de l'Assemblée Nationale avec 59 sièges pour la Coalition ARD, 66 sièges pour la Coalition Espoir 2002, 10 sièges pour la Coalition ACC et 12 sièges par le parti SADI et les Indépendants. Le pourcentage de femmes parlementaires s'élève à environ 10%, soit 14 sièges sur les 147, en léger recul par rapport à l'ancienne composition du parlement.

Comme dans toutes les jeunes démocraties en voie de consolidation, on note ici la multiplication des partis politiques dont seulement une quarantaine a effectivement participé aux élections générales de 2002. Ils étaient 24 à se présenter aux élections présidentielles. Néanmoins, la nouvelle tendance de la classe politique de former des coalitions a le mérite de fixer dans la durée un paysage institutionnel cohérent autour de quelques grandes forces compétitives.

Par son recours à la Cour Constitutionnelle et son acceptation des résultats des élections présidentielles et législatives de 2002, la classe politique malienne a ainsi fait preuve de maturité dans sa lutte pour la consolidation de la culture démocratique.

7. Observation nationale et internationale

Pour conforter l'expérience, la capacité et la maturité des Maliens, notamment de l'administration malienne, dans la gestion des consultations populaires crédibles et transparentes pour organiser les élections ainsi que la force de la société civile, les partenaires techniques et financiers ont privilégié l'observation nationale. C'est dans ce contexte que le PNUD s'est engagé avec le Réseau d'ONG d'Appui au Processus Electoral au Mali (APEM), regroupant environ 40 ONG maliennes. Grâce à son rôle d'interface et de plaidoyer auprès des bailleurs, il a appuyé la formation et le déploiement de 570 observateurs nationaux sur tout le territoire malien, avec l'appui de l'Allemagne, du Canada, de la Norvège, des Pays Bas et notamment de la Suède. Le même réseau a également participé à l'observation pré-électorale afin de suivre la qualité du climat politique et l'égal accès des partis aux médias de l'Etat.

Au total, ils ont été environ 800 observateurs nationaux et 90 observateurs internationaux, dont 70 des missions diplomatiques en poste, au premier tour des présidentielles, à avoir constaté la neutralité et l'impartialité dans l'organisation du processus électoral. A ce titre, les ONGs maliennes ont joué un rôle important dans l'observation non partisane. Le retard dans la centralisation des votes et l'utilisation jugée abusive de votes par procuration pendant les présidentielles sont les deux préoccupations majeures énoncées. En définitive, ces spécialistes de la mission d'observation ont estimé que le déroulement des consultations électorales de 2002 au Mali est crédible et satisfaisant pour assurer la gestion des affaires publiques selon les critères de représentativité démocratique de la classe politique partagés à l'échelle du monde.

Ibrahim Sango, Chef de l'équipe du réseau APEM conclut après les deux tours de scrutin que « dans l'ensemble, les élections ont eu lieu normalement et sans incidents ».

Le Centre Carter constate que, de manière générale, "les élections se sont déroulées dans la paix, ont été gérées correctement et conduites dans un esprit de transparence".

Les trois grandes coalitions politiques constituées lors des scrutins 2002, au cours d'une table ronde post-électorale, ont eu à honorer l'effort de respect et de sincérité du vote de la Cour Constitutionnelle qui renforcent la confiance des acteurs et encouragent le recours à la voie juridique quant à la gestion des contentieux électoraux.

Tableau n° 2 : Les observateurs et représentants de la CENI / Cour Constitutionnelle.

STRUCTURES PARTENAIRES	OBSERVATION PRÉ ÉLECTORALE	OBSERVATION DES PRÉSIDENTIELLES	OBSERVATION DES LÉGISLATIVES
Nationaux :			
Réseau APEM ONGs féminines	40	570 250	570
Internationaux :			
Centre Carter NDI Grande Bretagne Francophonie Missions diplomatiques basées à Bamako		7 10 3 10 60	2 10 10
Autres :			
Délégués CENI Délégués Cour Constitutionnelle		12.000 4.000	11.000 4.000

8. Coût des élections

La crédibilité politique des élections a un coût financier élevé car il faut démultiplier les mécanismes de contrôle et de révisions, surtout là où il y a des doutes sur le caractère impartial de l'appareil gouvernemental chargé des élections. En plus, dans l'absence d'un système d'Etat Civil fiable, il faut nécessairement recourir au recensement administratif des électeurs et aux révisions périodiques au prix fort.

Tableau n° 3 : Dépenses effectuées par le MATCL

Rubriques	Montant (milliards F cfa)	En % du total des dépenses
RACE	4,7	34
Révision annuelle Listes électorales	0,5	3
Matériels	4,0	29
Formation	0,4	3
Logistique	0,9	6
Gestion électorale	3,3	24
Couverture médiatique	0,1	1
TOTAL	13,9	100

Pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à l'organisation des élections - qui s'élèvent à plus de 20 milliards de FCFA¹ - les partenaires internationaux ont favorablement répondu aux requêtes adressées par le Gouvernement du Mali, fournissant environ 5,3 milliards de FCFA jusqu'au 31 décembre 2002.

Source : MATCL

¹ Soit 18,3 milliards FCFA pour le MATCL/financement extérieur, environ 3,7 milliards de FCFA pour la CENI, environ 1,7 milliards FCFA pour la DGE et des financements extérieurs, y exclus le financement public aux partis politiques et les dépenses de la Cour Constitutionnelle.

Tableau n° 4 : Contribution financière des partenaires internationaux au MATCL pour la période électorale 2000 - 2002²

Pays	Total	Contribution (Millions de FCFA)		
		RACE	Présidentielles	Législatives
Belgique	325			325
Canada	1200	500	463	237
France	745	45	700	
Japon	1600		1600	
Pays Bas	450		450	
PNUD	1025	220	475	330
TOTAL	5 345	765	3 688	892

Source : MATCL

Afin d'accroître l'appropriation du dispositif et d'harmoniser l'approche des partenaires internationaux, un fonds commun de financement du processus électoral, logé au Trésor Public et dépensé conformément aux règlements officiels de comptabilité financière, a été mis en place. Outre les Pays Bas, qui - en tant que chef de file pour les élections - ont impulsé la création de ce mécanisme de coordination de l'aide, le Canada, la France, le PNUD et la Belgique y ont participé. La Norvège et la Suède ont également contribué au fonds commun à travers le PNUD qui a mis à la disposition de la Direction Administrative et Financière du Ministère, une expertise financière afin d'appuyer la gestion financière de ce fonds.

² Ces contributions faites au MATCL ne prennent pas en compte les ressources financières accordées aux organisations de la société civile. La contribution totale au fonds commun établi au niveau du Trésor, s'est élevée à environ 2,5 milliards de FCFA. La contribution du Japon n'a pas été canalisée à travers le fonds commun.

9. Rôle du PNUD : en amont et en aval

Le soutien du PNUD – grâce à l'appui de la NORAD et de l'Asdi - s'est situé tant en amont qu'en aval et a reflété sa vision des élections libres, transparentes et crédibles en veillant à la pleine participation et la confiance des acteurs politiques et sociaux au travers des mécanismes de concertation et de valorisation du rôle de la société civile et des partis politiques dans les différentes étapes d'un processus électoral.

A cet effet, déjà en 2000, le PNUD avait accompagné le Ministère dans l'organisation des échéances électorales de 2002, qui couronnent dix ans d'exercice démocratique pluriel au Mali. L'appui à cette étape préparatoire, le RACE - avec d'autres partenaires - a permis d'avoir un fichier électoral fiable, condition de base pour la réussite des élections, sa légitimité et son efficacité. La rigueur des listes électorales a contribué à restaurer la confiance de la classe politique et de l'électorat au processus. Pour préparer les présidentielles de 2002, le PNUD s'est engagé aux côtés de l'administration territoriale à appuyer le plan de formation, l'achat des bulletins de vote et la couverture médiatique.

Le total de la contribution financière du PNUD sur la période 2000-2002 s'est élevé à environ 1.5 milliards de FCFA (équivalent d'environ 2.2 millions USD), dont environ 1 milliard a été canalisé au travers du MATCL, affectés aux rubriques suivantes:

L'impact essentiel de l'intervention du PNUD se situe, en particulier, au niveau de l'accompagnement de l'exercice de la revue du système électoral qui s'est inscrite dans une vision à long terme. Considérant les élections comme des événements périodiques et constitutionnels, vecteurs de l'appropriation d'une culture démocratique, le PNUD a mis l'accent sur l'avis conseil pour accroître l'efficacité, la professionnalisation et la rationalisation des coûts.

Tableau n° 5 : Utilisation de la contribution du PNUD au processus électoral

Rubrique	Montant global en USD	En % du total	
Expertises nationales et internationales	82,000	4	
Achats de matériels (bulletins de vote)	653,000	29	
Formation	501,000	23	
Communication et sensibilisation	367,000	17	
Observation nationale	139,000	6	
Tables rondes et séminaires	134,000	6	
Recensement administratif	315,000	14	
Divers	30,000	1	
TOTAL	2,221,000	100	
- PNUD USD 640,000			
- NORAD (2002) USD 1,309,000			
- ASDI (2002) USD 272,000			

La démarche a été proactive et participative : les consultations aux niveaux central et régional composées de l'administration, des partis politiques et de la société civile sur le processus électoral a suscité l'intérêt et stimulé le débat autour l'efficacité de l'actuel système électoral. Ainsi, les séances de restitution, organisées en mai 2002 pour évaluer les élections présidentielles ont représenté une espace de capitalisation et de réflexion qui ont permis de recenser les problèmes majeurs rencontrés et d'en tirer leçons.

En plus, elles ont abouti à des propositions concrètes et des recommandations pertinentes pour la phase de la préparation (établissement de liste électorale, distribution des cartes d'électeur, campagne électoral, représentant dans les bureaux de vote), le jour du scrutin (représentants des partis politiques et des candidats, opérations du bureau de vote, dépouillement et acheminement des résultats) et l'après scrutin (centralisation des résultats, plaintes et contestations, gestion post-électoral).

Après le déroulement des échéances législatives, le PNUD a contribué à renforcer le leadership du MATCL dans le lancement d'une réflexion générale visant à boucler le processus d'évaluation des élections. Cette réflexion sur dix ans d'expérience malienne dans l'organisation des élections pluralistes s'est concentrée autour de trois idées. Premièrement, le rôle et les fonctions des institutions électoralas au Mali. Deuxièmement, l'efficacité du processus électoral et enfin, le renforcement de la participation des acteurs politiques et celle des citoyens. L'expertise mondiale que le PNUD a apportée pendant cette réflexion, a constitué une opportunité d'élargir les choix politiques afin d'améliorer les performances du système électoral.

10. Conclusions et leçons apprises

Selon les séminaires de restitution, l'organisation et le déroulement du processus électoral seraient plus efficient s'il était créé au Mali une structure électorale pérenne et professionnelle en charge de préparer les élections, d'établir un code électoral et de gérer la participation effective à toutes les opérations en lieu et place des multiples possibilités de confusion et de gaspillage des ressources humaines, matérielles et financières qu'offre la

répartition des activités entre la CENI, la DGE et le MATCL. Les réflexions au plus haut niveau politique ont également passé de la revue les possibles mesures de rationalisation de coût des opérations électorales.

Cette évaluation de dix ans d'expérience électoral, en créant les espaces de proposition et de dialogue auprès des partenaires nationaux, débouchera sur la tenue d'une Consultation Nationale afin de préparer de manière consensuelle la réforme du système électoral. Tout au long de ce processus, le PNUD a apporté son conseil et l'expertise mondiale contribuant ainsi à l'enrichissement du débat.

Les élections présidentielles et législatives en 2002 au Mali ont revêtu une importance particulière pour les autorités maliennes après dix ans d'investissement dans la démocratie pluraliste, marqués par les deux mandats présidentiels d'Alpha Oumar Konaré, dont les acquis sont: une administration compétente dans l'organisation des élections libres et transparentes, une forte représentativité de la classe politique avec un grand nombre de partis politiques, des médias libres et indépendants et une société civile très active.

Le nombre élevé de candidats aux présidentielles et législatives, l'absence de références explicites à

des critères régionalistes ou ethniques, la bonne distribution de temps d'antenne sur les médias d'état, le fichier électoral fiable et informatisé, les cadres de concertation entre partis politiques et société civile, la volonté des plus hautes autorités de parfaire le processus électoral, l'arsenal juridique relatif aux infractions et délits électoraux ont incontestablement été des éléments positifs à souligner dans la consolidation progressive de la culture démocratique au Mali.

Les partenaires financiers et techniques ont joué un rôle constructif dans l'accompagnement du MATCL en veillant sur la tenue régulière et transparente des échéances électORALES et en associant la CENI et les partis politiques à des échanges informatifs tant au plan politique que technique.

La capitalisation de cette expérience électORALE a permis de contribuer à la constitution d'une meilleure pratique mondiale et à la formulation des leçons apprises suivantes :

- L'importance d'avoir des listes électORALES fiables acceptées par toute la classe politique et les citoyens, dans les délais requis. La méfiance vis à vis des listes électORALES a amené une crise politique au Mali en 1997 et le chemin pour restaurer cette confiance a été long ;
- L'importance d'entamer des réflexions et adopter des réformes avant la tension générée par la préparation des élections ;
- La mise en place d'un cadre de concertation avec les acteurs politiques et sociaux bien avant le jour du scrutin pour montrer la ferme volonté de l'administration de construire le consensus au travers du dialogue ;
- L'importance, même dans une situation où l'administration est compétente et reconnue comme telle, d'avoir une commission électORALE indépendante garante de la transparence et de l'impartialité ;
- L'importance d'une vision des échéances électORALES avec un souci du long terme qui requiert compétence et professionnalisme, qualités qui ne s'acquièrent qu'avec le temps.

Malgré les acquis importants - compétence de l'administration, processus électoral dans le calme et les résultats acceptés par toute la classe politique - il y a un long chemin à parcourir, notamment par rapport au taux de participation qui ne dépasse guère les 30 %. Le caractère multidimensionnel de la confiance et de l'adhésion du citoyen aux institutions républicaines et à ses représentants exige désormais des efforts délibérés à tous les niveaux pour consolider la culture démocratique et l'Etat de Droit.

Le bon déroulement du processus électoral 2002 au Mali a été rendu possible grâce à l'appui des partenaires techniques et financiers suivants :

- Allemagne
- Belgique
- Canada
- Etats Unis
- France
- Grande Bretagne
- Japon
- Pays Bas
- Suède
- Délégation Commission Européenne
- PNUD

Observateur :

- Banque Mondiale

Programme des Nations Unies pour le développement
Badalabougou Est, BP 120
Bamako, Mali.
Téléphone : (223) 222 01 81
Télécopie : (223) 222 62 98
Site Web : www.ml.undp.org

Mali