

THE
CARTER CENTER



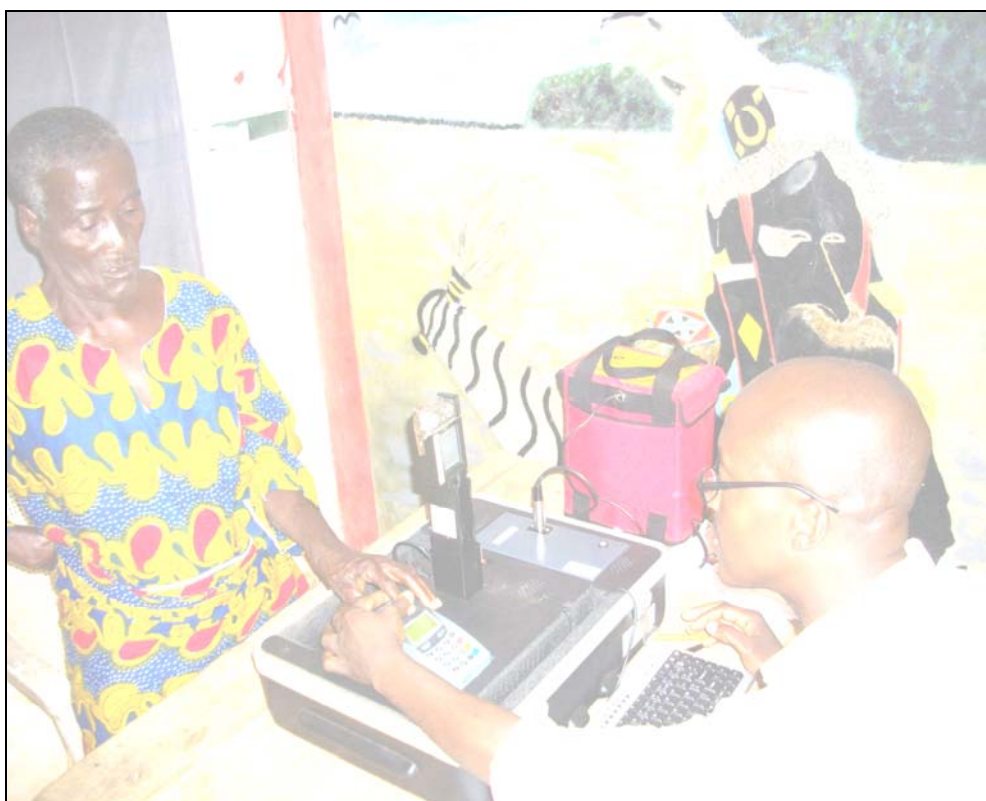
CÔTE D'IVOIRE

IDENTIFICATION DE LA POPULATION ET RECENSEMENT ELECTORAL

Appréciation Générale et Perspectives

Mai 2009

Mission Internationale d'Observation Electorale du Centre Carter



La crédibilité des scrutins à venir est un élément essentiel pour la réussite du processus de sortie de crise en Côte d'Ivoire. Sur invitation des autorités ivoiriennes, le Centre Carter a lancé une mission internationale d'observation électorale en novembre 2008. Trois équipes d'observateurs internationaux ont été déployés en Côte d'Ivoire en deux phases successives : du 7 novembre au 15 décembre 2008, du 15 février au 30 mars 2009. L'appréciation et les perspectives contenues dans le présent document se fondent sur les observations faites au cours des deux phases de déploiement des observateurs, ainsi que sur le suivi permanent du Bureau du Centre Carter, basé à Abidjan.¹

La stratégie de sortie de crise pour la Côte d'Ivoire est articulée par l'Accord Politique de Ouagadougou (APO) du 4 mars 2007 et ses accords complémentaires. Dans cette stratégie, l'organisation d'élections libres et transparentes représente une étape essentielle. En prélude au processus électoral, l'accord a prévu une opération conjointe d'identification de la population et de recensement électoral. Préalablement à cette opération, deux autres opérations devaient être réalisées selon les termes de l'accord: la relance des audiences foraines et la reconstitution des registres d'état civil perdus ou détruits. La relance de la campagne d'audiences foraines a permis de délivrer environ 700'000 jugements supplétifs d'extraits d'actes de naissance aux personnes nées en Côte d'Ivoire qui n'avaient jamais été déclarées à l'état civil. Cette campagne a été suivie du lancement officiel en mai 2008 de l'opération de reconstitution des registres d'état civil, dont la phase publique a été entamée alors que l'opération d'identification des populations et d'enrôlement des électeurs était déjà en cours.

Les modalités pratiques pour l'opération conjointe d'identification de la population et de recensement électoral ont été spécifiées dans un mode opératoire adopté le 31 mai 2008. Son élaboration a nécessité plusieurs mois de tractations politiques et une dizaine de moutures successives, avant d'aboutir à la version finale. On y distingue quatre phases opérationnelles principales : l'enrôlement de la population, le traitement et la vérification des données collectées à l'enrôlement en vue de l'établissement de la liste électorale provisoire, la vérification publique de la liste provisoire, ainsi que la production et la distribution des cartes d'électeurs et des cartes d'identité. Pour le volet identification, la Société SAGEM Sécurité, opérateur technique désigné par le Gouvernement, collabore avec l'Office National de l'Identification (ONI), sous la supervision de la Commission Nationale de Supervision de l'Identification (CNSI). Pour le volet recensement électoral, la Société SAGEM Sécurité collabore avec l'Institut National de la Statistique (INS), sous la supervision de la Commission Electorale Indépendante (CEI). Le mode opératoire de l'opération d'identification de la population et de recensement électoral est apparu complexe et onéreux, en raison de la technologie déployée et des modalités de son utilisation, ainsi que des nombreuses structures impliquées. L'envergure d'une telle opération aurait exigé un travail de planification préalable méticuleux, afin d'en maîtriser les implications financières, logistiques et organisationnelles pour toutes les structures impliquées.

L'opération d'enrôlement devait être réalisée avec 6'000 valises SAGEM et autant d'ordinateurs INS, répartis sur 11'000 centres de collecte et impliquant quelques 30'000 agents. Lancée le 15 septembre 2008 et prévue pour se dérouler pendant 6 semaines, l'opération d'enrôlement s'est finalement prolongée sur 30 semaines, avant d'être suspendue le 31 mars dernier. Une phase dite de rattrapage a démarré le 25 avril dans le district d'Abidjan et doit être étendue à 1500 centres de collecte répartis sur tout le territoire. Au cours de cette phase, 227 centres de collecte qui n'ont pas pu ouvrir avant le 31 mars

¹ En annexe : carte illustrant les zones de déploiement ; rapports des deux phases d'observation ; liste des destinataires

devront également être couverts, de même que les centres de collecte installés dans 19 pays à l'étranger.

Des le départ, l'opération d'enrôlement a été confrontée à d'importantes difficultés d'ordre financier, logistique et organisationnel. Au niveau financier, les moyens octroyés étaient insuffisants pour permettre le déploiement simultané de 6'000 équipes techniques, postulat sur lequel reposait pourtant le calendrier de réalisation de l'opération. En conséquence, le déploiement des équipes s'est fait par vagues successives, avec un maximum 3'500 équipes techniques opérationnelles simultanément durant la période de collecte. Les décaissements tardifs ont engendré de fréquents arrêts de travail, provoqués par agents protestant contre des arriérés de salaire importants. Les carences logistiques ont entraîné des difficultés opérationnelles croissantes pour toutes les structures impliquées, ralentissant davantage le rythme de l'opération. Au plan organisationnel, une centralisation excessive au niveau d'Abidjan et une communication insuffisante entre le niveau central et le niveau décentralisé, ont également occasionné des dysfonctionnements et retards. Un cercle vicieux s'est ainsi engagé. Les problèmes évoqués ont retardé la progression de l'opération. Le dépassement du calendrier prévu, et donc le non respect des délais contractuels convenus avec la Société SAGEM Sécurité, a engendré d'importants frais supplémentaires pour l'Etat de Côte d'Ivoire.

La progression de l'enrôlement a aussi été ralentie par des facteurs connexes, qui n'ont pas été suffisamment pris en compte dans la définition de mode opératoire. L'opération a certes suscité l'intérêt des populations, mais lors de l'arrivée des équipes techniques, surtout en zone rurale, bon nombre de personnes n'étaient pas en mesure de s'enrôler faute de pièces nécessaires. En effet, les populations se sont souvent mobilisées à la dernière minute pour obtenir les pièces requises à l'enrôlement. Ceci renvoie à la question de la sensibilisation, en particulier de proximité, qui est globalement apparue superficielle. Dans l'ensemble, les exigences documentaires et les difficultés rencontrées dans la mise en place de l'opération de collecte des données ont pu représenter des obstacles à l'enrôlement de certaines catégories de personnes, notamment parmi les populations les plus défavorisées. L'établissement des pièces requises à l'enrôlement a été confronté à des difficultés pratiques : indisponibilité de machines photocopieuses en zone rurale, engorgement des centres d'état civil, éloignement du centre d'état civil ou du tribunal, problèmes à retracer l'extrait d'acte de naissance sur la base de la carte d'identité verte, coût de la procédure judiciaire pour l'établissement du jugement supplétif et du certificat de nationalité. Les autorités auraient pu faciliter l'enrôlement de la population, notamment en transmettant aux officiers d'état civil les références des extraits d'actes de naissance ayant servi à l'établissement des cartes d'identité vertes, ou encore en déclarant la gratuité des pièces établies par les tribunaux aux fins de l'enrôlement. Par ailleurs, des demandes d'établissement de pièces requises à l'enrôlement n'ont pas pu aboutir pendant plusieurs mois, en attendant le redéploiement des tribunaux en zone CNO, mais aussi le démarrage de la phase administrative et judiciaire de l'opération de reconstitution des registres d'état civil. Dans un cas comme dans l'autre, des questions matérielles et organisationnelles ont ultérieurement retardé le lancement des travaux. La phase judiciaire de l'opération de reconstitution des registres devrait s'achever le 20 mai prochain.

Malgré les problèmes liés à la conduite de l'opération, l'enrôlement des populations s'est dans l'ensemble déroulé dans le calme. Il s'agit d'un signe d'une volonté partagée par la population ivoirienne de participer à un processus politique pacifique. De manière générale, il est apparu que les agents techniques veillaient à appliquer les instructions relatives aux pièces exigées et à leur vérification. Toutefois, certains d'entre eux se sont illustrés par un excès de zèle dans le questionnement approfondi des pétitionnaires, ce qui a pu conduire à des rejets abusifs. Des cas d'enrôlement irrégulier ont été observés, mais en nombre limité. Les difficultés pratiques, tant celles rencontrées par les équipes techniques que par les populations, ont donné l'opportunité à des élus locaux et représentants de partis politiques de s'illustrer par différents apports matériels. Ces contributions, tendant à favoriser

l'enrôlement d'électeurs supposés favorables à leur candidature éventuelle ou leur camp politique, ont souvent pris les accents d'une campagne électorale avant l'heure. Quelques tensions et incidents sporadiques sont néanmoins survenus par endroit, provoqués par des individus prétextant des irrégularités dans la conduite des opérations et dénonçant la présence d'étrangers non éligibles parmi les pétitionnaires. Souvent, les dénonciations se sont révélées infondées et les personnes injustement incriminées ont finalement pu s'enrôler. Ces dénonciations ont révélé l'existence de dispositifs informels de contrôle de l'identité et de la nationalité des pétitionnaires, dispositifs tantôt organisés tantôt spontanés. En effet, l'enrôlement s'est déroulé dans un climat où de nombreuses allégations de fraude avancées par des responsables politiques, ainsi que l'exploitation médiatique par certains organes de presse des cas somme toute limités de fraude avérée, ont pu générer une certaine suspicion.

Le mode opératoire a néanmoins prévu plusieurs mécanismes de contrôle pour détecter les inscriptions irrégulières qui auraient pu être effectuées à l'enrôlement: dé-doublonnages des données aux niveaux départemental et central par comparaison des empreintes digitales; croisement des données avec des fichiers historiques de l'Etat de Côte d'Ivoire pour vérifier la nationalité des personnes ne figurant pas sur la liste électorale de 2000; dé-doublonnage par reconnaissance faciale des données du fichier des électeurs. Le premier mécanisme de contrôle, dé-doublonnages par comparaison des empreintes digitales, aurait dû être effectué parallèlement à l'opération d'enrôlement. Faute de mise en état des centres de coordination départementaux, cette opération n'a pas encore pu être exécutée selon les modalités et les délais prévus.

A la lumière de ces constats, le Centre Carter estime que les problèmes observés dans la conduite du processus découlaient principalement des choix politiques qui ont façonné le mode opératoire, dont les implications pratiques ont été largement sous-estimées. Malgré les défis dans la réalisation de l'opération, les ivoiriens ont saisi l'opportunité de participer à un processus qui, dans l'ensemble, s'est déroulé pacifiquement. Il y a lieu de saluer l'engagement des agents techniques, qui ont travaillé dans des conditions difficiles, et les efforts consentis par les démembrements de la CEI, malgré l'absence de moyens. Le Centre Carter souligne l'importance des résultats obtenus à ce stade. La phase de rattrapage et l'enrôlement des ivoiriens résidant à l'étranger doivent permettre d'inclure les personnes qui n'ont pas encore pu s'enrôler.

Une période indicative pour la tenue de l'élection présidentielle a été récemment annoncée par le Président Laurent Gbagbo, sur la base d'estimations de la CEI. Cette annonce est cependant loin de dissiper toutes les incertitudes. Beaucoup de questions ouvertes n'ont pas encore été examinées convenablement, alors qu'elles doivent être prises en compte pour l'établissement du calendrier électoral : comment va-t-on procéder pour les cas d'irrégularité qui émergeraient au cours de la vérification ? Quels fichiers historiques va-t-on utiliser et selon quelle modalités de croisement pour vérifier la nationalité des personnes ne figurant pas sur la liste électorale de 2000 ? Comment va-t-on procéder avec les personnes dont la nationalité ne pourrait pas être déterminée par l'opération de croisement ? La CEI et toutes les instances impliquées dans la prise de décision doivent rapidement s'accorder sur des procédures claires et réalistes pour traiter de ces questions lorsqu'elles vont surgir dans le processus de traitement et de vérification.

Le Centre Carter encourage également la CEI à publier un calendrier électoral détaillé, fondé sur une appréciation réaliste des nombreuses tâches qui restent à accomplir dans la préparation des élections : impression et affichage des listes électorales provisoires et définitives, distribution des cartes électorales, impression des bulletins de vote et des listes d'émargement, arrangements logistiques pour la livraison du matériel électoral, recrutement et formation des membres des bureaux de vote, établissement de procédures détaillées pour le vote, le dépouillement et la totalisation des résultats, etc. Sur cette base, la fixation d'une date pour les élections donnera le signal nécessaire quant à l'engagement des leaders politiques ivoiriens pour mener à bien le processus électoral.

La transition politique en Côte d'Ivoire ne doit pas devenir un état de transition permanent. La normalisation politique et institutionnelle est urgente pour le redressement socio-économique du pays. Il est de la responsabilité de tous les acteurs, et principalement des signataires de l'Accord Politique de Ouagadougou, de soutenir la dynamique vers des élections transparentes, permettant au peuple de Côte d'Ivoire d'exercer ses droits civil et politiques. Le Centre Carter est conscient des exigences complexes du processus de paix – sécurisation du processus électoral, rétablissement de l'autorité de l'Etat, réforme du secteur de la sécurité, poursuite de la réconciliation – mais reste convaincu que bon nombre des ingrédients essentiels sont en place. Dans cet esprit, la mise en œuvre de tous les chapitres de l'Accord Politique de Ouagadougou et de ses accords complémentaires doit progresser de concert pour consolider la confiance.