

COMPRENDRE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS AU TCHAD



LUCIEN TOULOU
BAÏDESSOU SOUKOLGUÉ

Publié par EISA
14 Park Road, Richmond
Auckland Park Johannesburg
Afrique du Sud
B. P. 740
Auckland Park 2006
Afrique du Sud
Site Internet : www.eisa.org.za
© EISA 2012



Avec l'assistance financière de DFID



LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AND	Alliance Nationale pour le Développement et la Démocratie
CASCIDHO	Coordination des Associations de la Société Civile et des Droits de l'Homme
CDF	Convention pour la Démocratie et le Fédéralisme
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CIEL	Coalition Indépendante pour des Elections Libres
CPDC	Coalition des Partis politiques pour la Défense de la Constitution
CSJEFOD	Centre de Solidarité des Jeunes pour la Formation et le Développement
CTPD	Convention Tchadienne pour la Paix et le Développement
EISA	Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique
FAR/PF	Fédération Action pour la République/Parti Fédéraliste
MOE-SCT	Mission d'Observation Electorale de la Société Civile Tchadienne
MOE-UE	Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne
MPS	Mouvement Patriotique du Salut
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONIPED	Observatoire National Indépendant du suivi des Processus Electoraux et de la Démocratie
PACE	Programme d'Appui au Cycle Electoral
PARSET	Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad
PLD	Parti pour les Libertés et le Développement
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PUR	Parti pour l'Unité et la Reconstruction
RCA	République centrafricaine
RDP	Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès
RESOSCIT	Réseau des Organisations de la Société Civile au Tchad
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UNDR	Union Nationale pour le Développement et le Renouveau
URD	Union pour le Renouveau et la Démocratie
Viva RNDP	Rassemblement National pour la Démocratie et le Progrès

TABLE DES MATIERES

Introduction	
I. ENVIRONNEMENT GÉNÉRAL ET CADRE JURIDIQUE DES ÉLECTIONS.....Pg 9	
A. Environnement général des élections.....Pg 10	
1) Evolution politique depuis l'indépendance.....Pg 10	
2) Contexte politique et enjeux des dernières élections.....Pg 12	
3) Indicateurs socio-économiques et organisation des élections.....Pg 16	
B. Cadre juridique des élections.....Pg 18	
1) Obligations internationales du Tchad.....Pg 19	
2) Textes régissant l'organisation des élections.....Pg 20	
3) Autres textes essentiels.....Pg 23	
II. ADMINISTRATION ÉLECTORALE.....Pg 26	
A. Organes de gestion des élections.....Pg 27	
1) Evolution des organes de gestion des élections.....Pg 28	
2) Limites de l'architecture institutionnelle actuelle.....Pg 31	
3) La question du contentieux électoral.....Pg 36	
B. Planification stratégique et financière.....Pg 39	
1) Chronogramme électoral.....Pg 40	
2) Mécanismes de financement et types de coûts envisagés en rapport avec le processus électoral.....Pg 42	
3) Budget des élections.....Pg 45	
III. QUELLE PLACE POUR L'ASSISTANCE ÉLECTORALE ?.....Pg 50	
A. Une assistance de plus en plus visible.....Pg 51	
1) Une transition politique qu'il fallait accompagner.....Pg 51	
2) Leadership de l'Union européenne.....Pg 53	
3) Une assistance multiforme.....Pg 55	
B. Une assistance électorale efficace ?.....Pg 56	
1) Des résultats tangibles.....Pg 56	
2) Quelques difficultés dans la mise en œuvre des projets.....Pg 58	
3) La soutenabilité en question.....Pg 60	
Conclusion.....Pg 64	
Bibliographie.....Pg 66	
Annexe 1 : questionnaire/évaluation générale du cycle électoral au Tchad.....Pg 71	
Annexe 2 : contraintes, recommandations et stratégies de mise en œuvre identifiées par la CENI.....Pg 77	
Annexe 2 : résultats définitifs des élections depuis le retour au multipartisme.....Pg 97	

INTRODUCTION

Les élections au Tchad ne sont-elles qu'une parenthèse tardive dans l'évolution politique du pays depuis l'indépendance ? Si le vote ici est un signe de la parenthèse entre une période d'instabilité politique et une autre – ce qui reste à démontrer – cet intermède s'inscrit-il résolument dans la fatalité du provisoire ou alors annonce-t-il un nouveau cours de l'évolution politique fondée sur la consultation populaire et la légitimité des institutions issues des urnes ? Des élections peuvent inaugurer de nouveaux épisodes de la dynamique institutionnelle dans un pays. Leur insertion dans le temps long des conflits armés du passé immédiat les rend-elles prisonnières des choix stratégiques qu'oblige le passage de la guerre à la paix ? Est-ce pour autant que ce type d'élections doit exclusivement être expliqué à l'aune d'une quête infinie de la stabilité politique au risque d'un dilemme insoluble entre la recherche incessante de celle-là et l'organisation de celles-ci ? In fine, que reste-il de la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007 entre la majorité et l'opposition non armée dont les principales dispositions ont alimenté les textes, les institutions et les procédures d'organisation des élections les plus récentes au Tchad ?

Longtemps espérées, les élections après une période de conflits violents suscitent parfois des attentes excessives. Il faut tenir compte de ce que les acteurs politiques de premier plan peuvent - et veulent - faire en faveur de la normalisation du pays. Parallèlement, le vote reste perçu, à tort ou à raison, comme un rituel de forclusion de la violence. Le bulletin de vote est alors en quelque sorte une arme contre la rage des canons. Or, dans bien de pays en transition de l'instabilité à la normalisation politique, les expériences passées ne plaident pas toujours en faveur de la tenue d'« élections comme les autres » et comme ailleurs. Que le processus électoral se retrouve ainsi tenaillé entre les exigences quelquefois contradictoires de la démocratisation et de la pacification, voilà l'un des défis auxquels les pays déchirés par la violence sont confrontés et qu'il convient de décrypter et de mettre à jour. Un état des lieux du processus électoral

au Tchad s'impose dans un tel contexte si l'on veut en comprendre les tendances lourdes au moment même où, inéluctablement, le Tchad est sommé de faire le bilan de la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007.

Bien qu'axée sur le temps court des échéances électorales qui l'ont immédiatement précédée, cette étude de l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA) s'inscrit également dans une visée comparative ; elle entend restituer d'importantes mutations observées dans l'agencement des cycles électoraux et faire le point sur l'influence des évolutions récentes sur le climat politique en vigueur dans le pays. Elle tentera, du même coup, d'interroger les pratiques électorales en vigueur au Tchad en confrontant le cadre juridique, aussi bien que l'administration des élections elle-même, à la fois aux principaux standards internationaux et aux bonnes pratiques en matière d'organisation des élections.

D'autre part, en plus de l'archivage des données sur le processus électoral depuis l'indépendance, cette contribution s'inscrira résolument dans le sillage des réformes institutionnelles indispensables à la normalisation politique du pays. Certes, l'étude n'identifie pas spécifiquement les aspects du processus électoral qui posent problème et ne discute pas des possibilités de réformes électorales. Elle présente, en annexe et in extenso, une évaluation du processus électoral et des propositions de recommandations formulées par la Commission électorale elle-même. Une des valeurs ajoutées de cette recherche reste néanmoins le bilan exhaustif et critique qu'elle tente de faire de l'appui des partenaires extérieurs du Tchad à l'organisation des élections. On peut à la fois y trouver des éléments d'appréciation des projets et programmes d'appui au processus électoral qui s'est achevé et des idées pertinentes pour la formulation de projets et programmes d'assistance pour les cycles électoraux à venir.

Il s'agit donc ici d'une analyse construite autour des textes, des institutions, des procédures et des conditions contemporaines d'organisation des élections au Tchad. Il ne s'agit nullement, dans les pages qui suivent, d'une appréciation du niveau de démocratisation

du Tchad en passant au crible son processus électoral, encore que, à la manière de l'hirondelle qui ne fait pas le printemps, le prisme électoral est trop restreint pour rendre compte du niveau de l'évolution démocratique d'une société. Concomitamment, il n'est pas question de s'interroger hic et nunc sur les capacités –ou non- du processus électoral tchadien à produire des élus et des institutions qui bénéficient de la légitimité populaire. Pour essentielles qu'elles soient, ces préoccupations appellent d'autres types d'études, d'approches et de méthodologies. Pour la collecte de l'information dans le cadre de cette recherche, la revue systématique des textes qui régissent l'organisation des élections a été complétée par une série d'interviews (voir questionnaire en annexe). Celles-ci ont été conduites dans la capitale et les principales villes avec les membres de la Commission électorale, les partis politiques et les organisations de la société civile pris isolément ou mis ensemble. Les rencontres organisées ici et là ont offert un espace de discussions consensuel et apaisé autour du processus électoral tout en alimentant le matériau empirique de cette recherche.

Le rapport est divisé en trois parties principales : la première présente l'environnement général et le cadre juridique des élections au Tchad. La deuxième décrit les organes en charge de l'administration électorale et souligne les défis auxquels ils ont fait face dans la conduite du processus. Une troisième partie est dédiée à la place croissante prise par l'assistance électorale dans le pays ces dernières années. Cette étude, qui fait partie d'une série de publications et de manuels élaborés par EISA au Tchad depuis 2009, servira utilement aux responsables du gouvernement et de l'administration électorale, aux chercheurs, aux bailleurs de fonds et à la société civile, bref à tous ceux pour qui l'absence d'une telle source d'information représente un grand vide aujourd'hui.

I. ENVIRONNEMENT GENERAL ET CADRE JURIDIQUE DES ELECTIONS

Cette première partie traite du contexte général des élections au Tchad sur la longue durée. Elle présente un ensemble de développements que le pays a connus depuis son accession à l'autonomie et dégage quelques-unes de leurs implications sur la conduite du processus électoral. Le cadre juridique qui régit le processus électoral suit. Au-delà des évolutions qu'il a subies, son analyse permet de se faire une idée du degré de mise en forme, de stabilité et de transparence des textes en vigueur à divers niveaux : constitutionnel, légal, réglementaire et relativement aux règles éthiques ou déontologiques des administrateurs électoraux et des parties prenantes au processus électoral.

A. Environnement général des élections

Les élections que le Tchad a organisées en 2011 et 2012 se sont déroulées dans un contexte particulier qu'il convient de présenter à l'aune de l'évolution du pays depuis l'indépendance. L'histoire du Tchad indépendant est celle des tensions que cet Etat a connues à l'intérieur et à l'extérieur, du choix des armes par des acteurs politico-militaires plus souvent désireux de régler leurs conflits par la violence que par des moyens alternatifs, des velléités d'ouverture politique aux résultats bien mitigés et des efforts notables de normalisation de la vie politique destinés à mettre un terme à cette spirale de conflits. Une certaine nostalgie du parti unique, dans le contrôle du pouvoir, et les effets pervers du syndrome hollandais ou une dépendance excessive à une seule ressource, en ce qui concerne l'économie politique de l'enrichissement par les ressources pétrolières, ont contribué à fragiliser ces tentatives de retour à la normale. D'un autre côté, l'organisation des élections professionnelles et crédibles était une prouesse dans ce contexte d'instabilité. Du point de vue logistique, il fallait faire face à l'insécurité et aux restrictions dans la mobilité auxquelles elle obligeait. Du point de vue politique, l'élection était une procédure exceptionnelle à laquelle les coups d'Etat étaient antinomiques et dont les auteurs ne s'accommodaient finalement que pour légitimer leur coup de force antérieure.

1) Evolution depuis l'indépendance

C'est le 11 août 1960 que le Tchad obtient son indépendance de la France. Ensuite, le pays connaîtra une évolution politique marquée par une vague d'instabilité et de conflits violents. Le pluralisme politique qui régnait à l'automne de la domination coloniale et dès les premiers mois d'autonomie politique s'achève en 1962 avec l'instauration du parti unique à l'instigation de François Ngarta Tombalbaye, le premier Président de la République. Un coup d'Etat le renverse en 1975. L'arrivée des militaires au pouvoir inaugure un cycle de violences et de coups de force qui enracine inévitablement la prise du pouvoir et sa gestion dans les moyens non démocratiques

jusqu'à l'éclatement de la guerre civile en 1979. Les déchirements que connaîtra le pays pendant plus de vingt ans de conflits meurtriers consacreront la domination des militaires dans la vie politique et entraveront tout effort de normalisation notamment par l'organisation d'élections démocratiques.

L'arrivée au pouvoir d'Idriss Deby, qui renverse Hisseine Habré en 1990, entrouvre des perspectives inédites d'une décrispation du climat politique puisqu'elle permet, envers et contre tout, d'espérer tout la fois la fin des pratiques autoritaires de gestion de l'Etat et la cessation de graves violations des droits de l'homme qui ont été une des marques de fabrique du régime déchu. Une conférence nationale, réunissant les « forces vives » de la nation, est organisée en 1993 aux fins notamment de poser les bases de l'instauration du multipartisme. Dans la mouvance des réformes politiques engagées par le nouveau régime, de nombreux partis politiques sont légalisés. Une ordonnance du 4 octobre 1991 fixe les conditions de création, de dissolution et de fonctionnement des partis politiques. Ces réformes, avec les remises en cause qu'elles ont progressivement connues, ont donné au paysage politique du pays la configuration qu'il a aujourd'hui.

Tout compte fait, il est difficile d'analyser le processus électoral au Tchad en ignorant quatre paramètres importants qui sont le fruit de son histoire tumultueuse avec des effets non négligeables sur les modalités contemporaines de gestion et de dévolution du pouvoir politique :

- La consolidation du pouvoir au prix du rejet de toute forme d'opposition. Cette propension autoritaire et répressive des gouvernements successifs du pays s'est notamment cristallisée autour de la dissolution des partis rivaux suivie de la création d'un parti unique et d'une véritable obsession quasi-permanente de la conspiration. La peur du complot y a pris la figure de l'ennemi intérieur puis extérieur, lorsque la cloison n'était pas étanche entre les deux visages réels ou imaginés de la menace contre la stabilité des pouvoirs en place. Chaque rébellion apparaît comme un théâtre d'ombres dont il est difficile de démêler les intrigues et l'écheveau d'imbrications des divers acteurs impliqués ;

- Des liens, quelquefois occultes, d'acteurs militaires et diplomatiques étrangers avec le personnel militaro-politique local dans l'éclatement et la poursuite des hostilités aussi bien que dans les initiatives de paix et de normalisation de la vie politique ;
- La signature d'accords de circonstance et d'alliances parfois contre-nature aussi fragiles que les gouvernements et les institutions auxquels ils ont souvent donné naissance ;
- Un étirement progressif du tissu social notamment dû à l'exacerbation du clivage nord-sud par la guerre civile et qui a tendance, au-delà des recompositions sur la base des intérêts de classe, à structurer de nombreux rapports entre segments ethniques, régionaux ou religieux de l'élite politique tchadienne.

2) Contexte politique et enjeux des dernières élections

Les élections de sortie de crise devaient inaugurer une ère nouvelle des relations entre les membres de la classe politique après une période de suspicion, de méfiances et de ruptures du consensus attribuable notamment à une succession de troubles politico-militaires évoqués supra. L'impasse du dialogue politique entre les acteurs de premier plan va être exacerbée par les malentendus nés de l'élection présidentielle de 2001 et la volonté du Président Idriss Deby, au pouvoir depuis 1990, de briguer un troisième mandat à partir de 2006¹. Une révision de la Constitution s'en suivra qui lèvera la limitation du nombre de mandats présidentiels jusque là renouvelés qu'une seule fois. En elle-même, cette limitation du nombre de mandats permettait d'éclairer d'un jour nouveau le processus de démocratisation en constitutionnalisant durablement la limitation dans le temps de l'exercice du pouvoir suprême et le renouvellement de l'élite politique au sommet de l'Etat. Les tensions et malentendus consécutifs à ce rétropédalage du pouvoir en place va conduire une frange de l'opposition dite démocratique à boycotter l'élection présidentielle du 3 mai 2006. Quelques jours

¹Cette élection verra finalement la participation de quatre candidats : le Président sortant Idriss Deby, Nourredine Delwa Kassiré Coumakoye, Pahimi Padacké Albert et Ahmet Koullamalah.

auparavant, des rebelles mèneront une attaque contre la capitale N'Djamena plombant considérablement l'atmosphère générale du vote². Un climat d'insécurité se développe sur une bonne partie du territoire national entretenu par plusieurs mouvements militaires, à l'Est du pays notamment. De même, les élections législatives qui devaient se tenir dans la même période vont être reportées³.

Restaurer la confiance et normaliser la vie politique

Un cycle de discussions entre les principaux acteurs politiques, avec le soutien de la communauté internationale en particulier à travers l'Union Européenne, permettra d'initier un processus de restauration de la confiance et de normalisation de la vie politique. Un « *Dialogue Politique National* » réunissant les partis politiques de la majorité présidentielle et ceux de l'opposition dite démocratique se déroulera ainsi du 11 avril au 10 août 2007 à N'Djamena. Le 13 août 2007, les travaux aboutiront à la signature de l'Accord politique éponyme en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad. Salué par la quasi-totalité des acteurs politiques, l'Accord fixe, de façon très précise, les dispositions législatives et réglementaires que les parties signataires s'engageaient à prendre en vue de la tenue d'élections transparentes et crédibles.

Un comité de suivi et d'appui sera mis en place, comprenant autant de représentants de la majorité que de l'opposition, pour veiller à la bonne application des décisions et recommandations des signataires de l'Accord et travailler à lever les obstacles éventuels à leur mise en œuvre. Le Président de la République sera désigné garant de l'Accord politique du 13 août 2007 alors que la communauté internationale, dont l'appui avait été déterminant pendant le processus de négociations, devait jouer le rôle de facilitateur. La mise en œuvre de l'Accord va se heurter à de nombreuses incompréhensions entre les acteurs politiques, à l'instabilité de la situation sécuritaire à l'Est du pays et à la persistance des attaques rebelles qui ont d'ailleurs failli renverser le pouvoir en place en

²Il s'agit de la première incursion des rebelles conduits par Mahamat Nour qui deviendra ministre de la défense suite à un accord avant de reprendre les armes contre les autorités du pays quelques années plus tard.

³L'absence d'élection pour remplacer la législature en cours va conduire les acteurs politiques à proroger le mandat des députés à deux reprises. Leur mandat ne prendra fin qu'en 2011.

février 2008. Inéluctablement, ces développements auront des conséquences sur le processus électoral. Prévues pour se tenir en 2008 puis en 2009, les premières élections post-accord politique vont avoir finalement lieu en 2011.

D'un autre côté, les lendemains de l'incursion rebelle dans la capitale début 2008 vont être marqués par une relative décrispation du climat politique. Après l'épreuve de la violence qu'ils avaient subie, le rapprochement entre les acteurs politiques prendra la forme d'un ersatz de gouvernement d'union nationale⁴. Une des tâches immédiates auquel cette nouvelle formation s'attèlera sera la prise de dispositions législatives et réglementaires prévues par l'Accord politique. Il s'agissait de dispositions ayant trait au futur organe de gestion des élections, aux aménagements à opérer dans le code électoral ; au recensement électoral et à l'environnement général des élections. Parmi les plus emblématiques des fruits du dialogue entre le pouvoir et l'opposition, deux institutions seront mises en place : la CENI et le Comité de suivi et d'appui de l'Accord politique.

Clarifier un paysage politique éclaté

En plus de l'établissement d'institutions fiables pour un processus électoral crédible et apaisé, les élections de 2011 et 2012 devaient aider à clarifier le paysage politique. Jusque-là, une multitude de partis politiques occupait la scène politique sans aucune indication de leur poids réel sur le terrain. De fait, l'Accord politique du 13 août 2007 a consacré la division du champ politique entre la majorité présidentielle et l'opposition démocratique que les élections législatives ont confirmée. La majorité présidentielle est constituée autour du Mouvement Patriotique du Salut (MPS) du Président Deby. Elle a été rebaptisée « Renaissance » à l'occasion des élections

⁴De nombreux partis de l'opposition dite démocratique vont entrer dans ce gouvernement notamment l'URD, le MDST, l'URD, l'ARD, le RDP, etc. La participation de ces partis au gouvernement va d'ailleurs poser des problèmes dans les rangs de l'opposition. Les partis qui étaient restés en dehors du gouvernement reprocheront à ceux qui étaient au gouvernement d'avoir rejoint le camp présidentiel sans avoir préalablement reçu mandat de l'opposition. La conséquence fut immédiate : ceux des partis qui avaient leurs membres au gouvernement ne pouvaient plus prétendre représenter l'opposition dans un certain nombre d'instances à composition paritaire majorité-opposition comme la CENI.

législatives et communales. Elle comprend une centaine de partis politiques dont les plus significatifs sont le Rassemblement pour la Démocratie et le Progrès (RDP) et le Rassemblement National pour la Démocratie et le Progrès (Viva RNDP). La plupart de ces partis n'ont aucune emprise sur la politique gouvernementale du fait de leur faible représentativité à la fois du point de vue de la couverture territoriale de leurs activités, de l'étendue géographique de leurs soutiens électoraux et de leur poids institutionnel réel⁵.

Quant à l'opposition dite démocratique, elle est loin d'être une force unie. La plupart des regroupements à travers lesquels elle s'est manifesté ont été circonstanciels et ont fait long feu face aux inévitables querelles de leadership des membres. L'amalgame entre les partis politiques d'obédience unitariste et les partis politiques fédéralistes, pour ne citer qu'un clivage parmi d'autres, en fait un regroupement hétéroclite de partis sans base idéologique commune ni programme politique partagé. Il n'est donc pas surprenant que l'opposition peine à se présenter comme et/ou à représenter une alternative jugée crédible au pouvoir en place, ne serait-ce que par l'articulation d'un projet politique cohérent et fédérateur. Parmi les principaux partis politiques qui la constituent, on peut citer, pêle-mêle, l'Union Nationale pour le Développement (UNDR), l'Union pour le Renouveau et la Démocratie (URD), le Parti pour les Libertés et le Développement (PLD), le Parti pour l'Unité et la Reconstruction (PUR), l'Alliance Nationale pour le Développement et la Démocratie (AND) regroupés avec quelques autres partis au sein de la Coalition des Partis politiques pour la Défense de la Constitution (CPDC), la Fédération Action pour la République/Parti Fédéraliste (FAR/PF), la Convention pour la Démocratie et le Fédéralisme (CDF), la Convention Tchadienne pour la Paix et le Développement (CTPD), etc.

⁵Le vocabulaire politique local identifie ces partis aux « partis satellites » ou « positionnels » animés supposément par l'ambition de leur leader d'être associé à la gestion des affaires publiques.

3) Indicateurs socio-économiques et organisation des élections

L'organisation des élections se heurte à de nombreuses difficultés dans un pays comme le Tchad. Le pays doit d'abord faire face à des contraintes logistiques en raison de l'immensité de son territoire. Le Tchad s'étend en effet sur une superficie de 1 284 000 km². L'insuffisance d'infrastructures de transport et de communication, malgré des efforts méritoires d'amélioration du réseau routier, affecte les capacités des autorités à déployer efficacement le matériel et le personnel électoral. Il en est de mêmes des parties prenantes au processus électoral, les candidats et les partis politiques en tête, sommées de conjuguer la modicité des moyens à leur disposition avec la dispersion géographique des populations dont elles sollicitent les suffrages. A la difficulté de la mobilité des personnes et des biens s'ajoutent des contraintes évidentes de sécurité dans certaines zones à l'Est et au Nord. Ici, les entraves au déroulement serein du processus électoral se déclinent sous la forme de déplacement de certaines populations en raison des conflits, du nomadisme séculier d'autres et des résistances de quelques communautés quant au recensement des femmes⁶.

Un très faible taux d'alphabétisation (voir tableau 1 infra) n'est pas le moindre défi à relever pour l'administration des élections. Cela implique que des informations de base adéquates véhiculées aussi bien dans les langues officielles que sont le français et l'arabe que dans les langues locales soient mises à la disposition des électeurs afin qu'ils fassent un choix informé. Le personnel central et les démembrés chargés de l'organisation des élections, sans oublier les membres des bureaux de vote, doivent également bénéficier d'un niveau d'information et de formation approprié sur leurs rôles et responsabilités dans le cycle d'administration des élections. Cette tâche implique des programmes idoines de développement professionnel et la mobilisation conséquente des ressources techniques, matérielles et financières pour le financement des opérations électorales.

⁶Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*, p. 17.

Tableau 1 : indicateurs socio-économiques

Indépendance du pays	11 août 1960 (de la France)
Superficie	1 284 000 Km ²
Capitale	N'Djamena
Villes principales	Moundou, Abéché, Sarh
Situation géographique	Le Tchad est frontalier de 6 pays : le Cameroun (1,094 km), la République centrafricaine (1,197 km), la Libye (1,055 km), le Niger (1,175 km), le Nigeria (87 km) et le Soudan (1,360 km)
Population	11,175.915 (RGPH2, 2009)
Taux de croissance de la population	2.77%, 2005-2010 est (UN Statistics Division 2009b)
Densité de la population (habitants au km ²)	8.7 (RGPH2, 2009)
Taux d'urbanisation	26.1%, 2007 est (UN Statistics Division sans date)
Espérance de vie de la population	49 ans
Mortalité infantile	123/1000, 2005-2010 est (UN Statistics Division 2009e)
Taux de séro-prévalence du VIH-SIDA	3.5%, 15-49 yr 2007 est (UN Statistics Division 2009f)
Taux d'alphabétisation des adultes	26%; 2003-2008 est (UN Statistics Division 2010a)
Dépenses militaires	0.9% du BIP en 2006 (UN Statistics Division 2010b) et 1.7% du BIP en 2009 (CIA, The World Fact Book 2012)
Dépenses pour la santé	4.9% of GDP; 2006 (UN Statistics Division 2010)
Système judiciaire	Base sur le droit civil et le code pénal français d'avant 1960 ainsi que sur le droit coutumier
PIB par habitant	765 US\$, 2008 est (UN Statistics Division 2009g)

Monnaie	Franc CFA (Afrique centrale)
Taux de chômage	36% 2004 (AFDB/OECD 2010)
Taux d'inflation	11.9%, 2008 (UN Statistics Division 2010e)
Taux de la dette extérieure	23.7% of GDP, 2009 (IMF 2010, 95)
Chemin de fer	
Aéroports	1 international (Hassan Djamouss de N'Djamena)
Religions	Musulmans+50%, Chrétiens ±33%, les autres étant animistes ou déclarés sans religion (US Department of State 2010)
Langues officielles	Français et arabe
Indice du niveau de liberté de Freedom House	Non libre dans un classement comprenant des indicateurs Libre, Partiellement libre et Non libre (Freedom House 2011)
Indice Mo Ibrahim sur la qualité de la gouvernance	31/100 et classé 52 ^{ème} sur 53 pays (Fondation Mo Ibrahim 2011)

B. Cadre juridique des élections

Divers textes de loi régissent, à des degrés divers, l'organisation des élections au Tchad. Inspirés par le dialogue politique entre le pouvoir et l'opposition, ils visent pour l'essentiel à tenir les engagements pris lors de la signature de l'Accord politique du 13 août 2007 en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad. Il s'agissait de prendre des mesures législatives fortes allant dans le sens de la dissuasion des fraudes électorales, de l'impartialité de l'administration électorale et de la transparence de ses opérations. Outre la Constitution de 1996 révisée par la loi constitutionnelle n° 008/PR/2005, les principaux textes pertinents sont constitués par la loi n° 003/PR/2008 portant code électoral et ses modifications subséquentes ; la loi n° 020/PR/2010 portant création d'une Commission Electorale Nationale Indépendante et ses modifications; la loi n°019/PR/2009 portant Charte des partis politiques ; la loi n°020/PR/2009 portant statut de l'opposition politique au Tchad ; et la loi organique n° 25/PR/2009 déterminant

les rapports entre les partis politiques et leurs militants élus. En dehors d'un code de bonne conduite adopté par les partis politiques en janvier 2011 sous l'égide du Comité de suivi et d'appui à la mise en œuvre de l'Accord politique il n'existe pas de code d'éthique qui définisse les obligations du personnel électoral en matière de conduite intègre des opérations électorales.

1) Obligations internationales du Tchad

Le Tchad a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux en matière d'organisation d'élections démocratiques. En plus de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le Tchad est partie au Pacte relatif aux droits civils et politiques de 1966, à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes de 1979, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007.

Tableau 2 : Quelques obligations internationales du Tchad

Convention/traité	Entrée en vigueur	Signature/ Ratification
Charte des Nations Unies (1945)	1945	1960
Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)	1951	1960
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.	1979	1995
Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (1966)	1976	1994
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	1976	1994
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)	1986	1986
Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	2012	2011

Source : ministère des affaires étrangères du Tchad

Au plan sous-régional, le Tchad assure le secrétariat exécutif de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC). Il participe pleinement aux initiatives visant à promouvoir l'organisation d'élections crédibles dans les Etats membres. Il s'agit, entre autres, de la Déclaration sur l'appui au processus électoral dans les Etats membres de la CEEAC signée à Brazzaville le 7 juin 2005 ; de la Décision n° 04/CEEAC/CCEG/XII/05 relative à la création de l'Unité d'appui électoral aux Etats membres au sein du Secrétariat général de la CEEAC ; et de la Décision n°19/CEEAC/CCEG/XII/07 relative à l'envoi des missions internationales d'observation électorale dans les Etats membres signée à Brazzaville le 30 octobre 2007. Contrairement aux déclarations et décisions de la CEEAC qui expriment des engagements politiques sans force contraignante, les instruments internationaux et continentaux auxquels le Tchad est partie l'obligent. Voilà pourquoi ils informent le cadre juridique en vigueur au plan national.

2) Textes régissant l'organisation des élections

Le code électoral définit les conditions requises pour être électeur, les modalités de constitution des listes électorales, l'organisation des opérations de vote, les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité des candidats, l'organisation de la campagne électorale, l'identification des signes et emblèmes des partis politiques et la gestion du contentieux. Il a été amendé conformément aux souhaits des acteurs politiques et de la société civile. Ces derniers ont à l'occasion des missions d'observation déployées pendant les élections de 1996 et 2001 recommandé la révision de certaines de ses dispositions⁷.

Les principales modifications que le code électoral a subies concernent d'abord le vote des forces de défense et de sécurité, celui des populations nomades et des Tchadiens de l'étranger, trois questions ayant longtemps constitué une pomme de discorde entre la majorité et l'opposition. Le vote des personnes en déplacement, les procurations, la participation des délégués des candidats aux délibérations de la CENI, l'usage du bulletin unique, etc. ont

⁷Lire, en particulier, le rapport d'observation de l'ONIPED pour l'élection présidentielle de 2001.

également fait l'objet de réforme. Ce code électoral a cependant été critiqué pour ses nombreuses lacunes et insuffisances ayant affecté négativement l'administration des dernières élections. Il s'agit, par exemple, « *de la redondance de certaines dispositions, de l'imprécision de certains termes utilisés, des délais parfois trop longs par rapport aux activités à réaliser, etc.*»⁸, une situation qui a abouti à la modification de pas moins de 18 dispositions du code ayant porté atteinte à l'économie d'ensemble du texte en vigueur.

Le code électoral définit également les modes de scrutin. Ceux-ci varient selon qu'il s'agit de l'élection présidentielle ou des élections législatives et locales. Le Président de la République du Tchad est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Pour être déclaré élu au premier tour, le candidat doit réunir la majorité absolue des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, un deuxième tour doit départager les deux candidats arrivés en tête au premier tour (article 136 du code électoral). Ces dispositions législatives sont conformes à la Constitution du 31 mai 1996 révisée qui ajoute, suite au referendum constitutionnel de 2005, que le Président de la République est rééligible. En d'autres termes, la Constitution ne limite pas le nombre de mandats qu'il est appelé à exercer. En ce qui concerne les élections législatives et locales, il s'agit d'un scrutin de liste. Chaque liste doit comporter autant de candidats qu'il y a des sièges à pourvoir. Pour la répartition des sièges, la loi combine le système majoritaire et la représentation proportionnelle. Pour remporter la totalité des sièges, la liste doit obtenir la majorité absolue des voix. Sinon, les sièges sont répartis au prorata des voix obtenues par chaque liste. Les sièges non gagnés seront attribués selon le système du plus fort reste.

Parmi les effets positifs de la modification du code électoral, le recours à la représentation proportionnelle a favorisé l'entrée de nombreuses formations politiques à l'Assemblée nationale et dans les conseils municipaux, sans oublier l'augmentation du nombre de femmes élues députées. Depuis les élections législatives du 13 février 2011, 31 partis politiques sont représentés à l'Assemblée Nationale contre moins de 15 dans la législature précédente.

⁸Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N°Djamena, novembre 2012, page 79.

Parallèlement, de nombreuses femmes candidates se sont retrouvées bien placées sur la liste des candidats de leurs partis quand elles n'étaient pas simplement têtes de liste. Le nombre de femmes candidates aux élections législatives de 2011 a connu une légère progression de +2,2%. En rappel, le Tchad avait enregistré 35 femmes sur un total de 427 candidats lors des élections législatives de 2002, soit 8,20 %, alors que pour le scrutin du 13 février 2011, il y avait 145 femmes sur 1418 candidats, soit 10,22 %⁹. Cette revalorisation du nombre de candidates n'est pas étrangère à l'augmentation du nombre de femmes élues à l'Assemblée Nationale. Il est passé de 9 députées sur 155 sièges, soit un pourcentage de 5,81 % en 2002 à 28 élues sur 188 sièges, soit 14,89%, après les élections législatives de février 2011. D'un autre côté, la composition des conseils municipaux est aujourd'hui assez hétéroclite, de par la diversité des partis politiques qui siègent dans de nombreuses municipalités, au point d'avoir constitué un facteur de blocage dans la mise en place des exécutifs municipaux, ici et là, après les élections communales du 22 janvier 2012.

En plus du code électoral, la loi n°020/PR/2009 du 4 août 2009 portant création de la CENI est déterminante dans l'administration des élections. Le texte définit l'organisation et les attributions d'une commission électorale paritaire majorité-opposition avec des pouvoirs considérablement accrus. Elle est désormais responsable de tout le processus électoral. Elle bénéficie, dans l'accomplissement de ses missions, de l'assistance d'une structure technique, le Bureau Permanent des Elections (BPE), qui en assure le secrétariat. Il s'agit là aussi d'une nouveauté qui a pu un temps laisser espérer que le Tchad envisageait l'instauration d'une administration électorale permanente. Il faut pourtant regretter un des aspects insolites de cette loi. Le législateur n'avait pas prévu la création des démembrements de la CENI au niveau des sous-préfectures, un dispositif essentiel à l'organisation des élections à la base. Ces démembrements ont été créés ex nihilo et par décret en mai 2010 en marge de la nomination des membres des démembrements sous-

⁹Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*, p. 25.

préfectoraux. Une telle situation n'était pas sans risque. Aucune loi n'entérinait l'existence de ce niveau d'administration des élections, à moins que, de manière improbable, le décret n° 394/PR/PM/2010 du 4 mai 2010 nommant les membres des démembrements sous-préfectoraux de la CENI fût un texte réglementaire d'application de la loi ainsi querellée pour ses insuffisances.

3) Autres textes essentiels

Les textes régissant les élections au Tchad ont, comme on l'a vu plus haut, subi un toilettage substantiel à la suite de l'Accord Politique du 13 août 2007, l'un des mérites de l'Accord étant d'avoir permis la révision du dispositif juridique en place pour l'organisation des élections. Un consensus semble d'ailleurs se dégager au niveau des acteurs impliqués dans la conduite du processus électoral (autorités électorales, partis politiques et société civile, etc.) sur le rôle que ces textes ont joué dans la décrispation de la situation politique née du boycott de l'élection présidentielle de 2006 par l'opposition. Il s'agit, d'une part, des textes régissant directement l'organisation des élections, comme le code électoral et la loi portant création de la CENI et, d'autre part, des textes qui, s'ils sont en rapport avec l'organisation et le fonctionnement des partis politiques, n'ont pas moins d'implication sur le processus électoral.

Les partis politiques sont les principaux animateurs de la vie politique et participent à la structuration du débat politique dans un pays. La loi n°019/PR/2009 du 4 août 2009 portant Charte des partis politiques a ainsi été votée pour mieux réglementer la création et le fonctionnement des partis politiques au Tchad. Tout en réaffirmant la liberté reconnue aux citoyens de se regrouper dans les formations politiques, elle impose notamment aux partis politiques d'avoir une assise nationale et de contribuer à la promotion des valeurs démocratiques en proscrivant tout recours à la force pour la conquête du pouvoir.

La Charte des partis politiques constitue un exemple d'efforts timides mais louables des acteurs politiques tchadiens en vue de

favoriser une plus grande participation des femmes dans la vie publique. Dans ce sens, l'article 54 de ce texte définit la clé de répartition de la subvention annuelle que l'Etat verse aux partis politiques :

- * 15% pour les partis ayant participé aux dernières présidentielle, législatives et locales ;
- * 40 % pour les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale proportionnellement au nombre de députés ;
- * 35% pour les partis politiques représentés dans les conseils municipaux proportionnellement au nombre de conseillers municipaux ;
- * 10% pour les partis politiques ayant des femmes élues à l'Assemblée nationale proportionnellement au nombre de femmes députés.

En dehors du fait que son décret d'application se fait encore attendre, la Charte des partis politiques ne régleme malheureusement pas en profondeur la question du financement politique. Elle se contente d'indiquer dans son article 148 que les partis politiques sont financés au moyen de leurs ressources propres ainsi que de la subvention de l'Etat. Elle ajoute aussi (article 51) que les partis politiques peuvent bénéficier d'une aide extérieure à condition que celle-ci ne mette pas en danger l'intégrité, l'indépendance et la souveraineté nationales. Rien n'est dit sur l'utilisation des ressources publiques ni sur les modalités de justification de l'utilisation du financement que l'Etat verse aux partis. Cette impasse sur le financement des partis politiques est d'autant plus préoccupante que le débat sur le financement occulte des partis politiques demeure d'actualité.

La loi organique n°25/PR/2009 détermine les rapports entre les partis politiques et leurs militants élus. Le texte qui traite spécifiquement de la question du nomadisme politique qui a longtemps préoccupé l'opposition¹⁰ oblige les élus, tout en gardant leur liberté d'esprit et d'action, à rester liés à leur parti tout au long de l'exercice d'un mandat acquis sous ses couleurs. Toute démission

¹⁰Le vote de cette loi a donné lieu à une passe d'armes entre la majorité présidentielle souvent confortée par les défections des élus de l'autre camp et l'opposition, la principale victime de cette mobilité trans-partisane. La question de la constitutionnalité de cette loi a d'ailleurs fait l'objet d'après débats finalement tranchés avec l'apport de juristes mandatés par l'Organisation Internationale de la Francophonie.

du parti entraîne automatiquement le renoncement au mandat exercé en son nom. Quant à la loi no 020/PR/2009 portant statut de l'opposition politique, elle a le mérite de conférer pour la première fois un statut à l'opposition. Il est à préciser que l'opposition dite politique désigne les partis ou regroupements de partis politiques qui ne participent pas au gouvernement et qui ne soutiennent pas son action. L'opposition politique a pour chef le président du parti politique qui a le plus grand nombre de députés élus à l'Assemblée nationale.

II. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Cette partie commence par un examen du modèle d'administration électorale adopté par le Tchad. Elle en souligne les principales innovations avant de s'interroger sur quelques limites de l'architecture institutionnelle de l'organisation des élections dans le pays. Ensuite sont passées au crible les conditions de préparation et de déroulement des opérations électorales. En même temps qu'elle offre une appréciation en creux de la performance des organes de gestion des élections, cette partie décrit les contraintes auxquelles ils ont fait face dans l'exécution de leur mission. Les difficultés touchant à la conduite des opérations électorales décrites ici sont relatives, entre autres, à l'articulation du calendrier électoral avec le cadre juridique évolutif de l'organisation des élections et à la mobilisation des financements requis pour les opérations électorales.

A. Organes de gestion des élections

Deux dimensions inextricablement liées de l'administration des élections focalise l'attention au Tchad comme ailleurs en Afrique. La première fait de l'impartialité des structures qui organisent le vote un des principes cardinaux de l'administration des élections. Cette impartialité est à juger à l'aune de critères aussi divers que la nature, l'étendue des pouvoirs, l'autonomie administrative et financière, la composition et les procédures de désignation des membres des institutions responsables de l'organisation des élections. La deuxième dimension de l'administration électorale que l'on s'attache souvent à souligner concerne son niveau de professionnalisme. Elle suppose une conduite méticuleuse de l'ensemble des opérations électorales selon des procédures bien définies et relève d'une exigence qui déborde le cadre strict des élections, à savoir la qualité du service rendu aux usagers.

L'administration électorale au Tchad a connu de nombreuses mutations ces dernières années. Le pays est passé d'un modèle mixte à un modèle relativement plus indépendant d'organe de gestion des élections¹¹. Pour autant, les innovations dans la structuration de cette administration électorale ne doivent pas masquer les limites institutionnelles du modèle d'organe de gestion des élections mis en place en 2009, ni occulter les nombreuses lacunes qu'elle a affichées dans la conduite des opérations électorales. Ainsi, la section sur les limites de l'architecture contemporaine de l'organisation des

¹¹ Si le critère de leur autonomie vis-à-vis du gouvernement et singulièrement de l'administration publique conduit souvent à rattacher des organes indépendants de régulation électorale à la catégorie d'autorité administrative indépendante, on reste néanmoins prisonnier d'une approche exclusivement matérielle de l'administration des élections sous le mode des opérations électorales et on ne rend pas compte de la diversité des structures chargées de la gestion des processus électoraux. Un effort notable pour se déprendre d'une telle analyse est le recours à la notion d'organe de gestion des élections (*Election Management Body* ou *EMB* en Anglais) qui offre l'avantage d'appréhender chacune de ces institutions indifféremment de sa composition, de la nature de ses responsabilités ou de l'étendue de ses pouvoirs dès lors qu'elle est chargée de la conduite de certains aspects ou de l'ensemble du processus électoral. Cette approche institutionnelle a le mérite de distinguer trois modèles d'organe de gestion des élections : le modèle indépendant (indépendance et autonomie vis-à-vis du gouvernement) ; le modèle gouvernemental (organisation des élections par une structure qui relève du gouvernement) et le modèle mixte (structure duale qui combine les aspects des deux premiers). Sur la classification des organes de gestion des élections, on se reportera utilement aux travaux des praticiens, les plus notables en l'occurrence étant dans Alan Wall et al. 2006, *Electoral Management Design: the International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Publications Office.

élections au Tchad s'appesantit sur les conséquences de la nature politique de la CENI sur son fonctionnement, sa dimension pléthorique, les dysfonctionnements internes qui l'ont minée, l'absence de relations étroites entre la CENI et le BPE et la faiblesse de ses interactions avec les parties prenantes, en particulier les partis politiques. Il faut enfin souligner que si la CENI est responsable de la gestion et de la supervision de l'ensemble du processus électoral, y compris le contentieux des opérations pré-électorales, le contentieux des résultats relève de la compétence des instances juridictionnelles. Il s'agit du conseil constitutionnel, pour les élections nationales, c'est-à-dire l'élection présidentielle et les élections législatives, et de la cour suprême pour les élections locales.

L'administration électorale au Tchad a connu de nombreuses mutations ces dernières années. Le pays est passé d'un modèle mixte à un modèle relativement plus indépendant d'organe de gestion des élections¹¹. Pour autant, les innovations dans la structuration de cette administration électorale ne doivent pas masquer les limites institutionnelles du modèle d'organe de gestion des élections mis en place en 2009, ni occulter les nombreuses lacunes qu'elle a affichées dans la conduite des opérations électorales.

1) Evolution des organes de gestion des élections

Avant les élections législatives du 13 février 2011, l'administration du processus électoral était partagée entre le ministère de l'administration du territoire et la CENI. La CENI était alors composée de 31 membres désignés par le gouvernement, les partis politiques représentés ou non à l'Assemblée nationale dont 16 nommés par le gouvernement. On était sous un régime jugé mixte d'administration électorale : un département ministériel organisait les élections pendant que la CENI était chargée de veiller à la régularité des opérations électorales et de proclamer les résultats provisoires du vote.

Jusqu'aux élections de 2006, l'enrôlement des électeurs ressortait du ministère en charge de l'administration du territoire à travers la commission nationale du recensement électoral. Cette commission établissait les listes électorales qui devaient servir à l'organisation des élections. Bien que constitué de personnalités de divers bords politiques, le rattachement de cette commission au ministère en charge de l'administration du territoire n'inspirait pas totalement la confiance des acteurs politiques, l'opposition en particulier¹². Quant à la CENI, sa composition était déséquilibrée du fait de la prééminence du parti au pouvoir qui, avec ses alliés, s'arrogeaient plus des 2/3 des sièges. Cette méfiance vis-à-vis de l'ancienne architecture institutionnelle des élections imposera une refonte des organes de gestion des élections.

Les réticences d'une partie de l'opposition vis-à-vis du modèle existant de CENI ont conduit au boycott de l'élection présidentielle de 2006. Ce boycott a eu une incidence négative sur le taux de participation des électeurs et amplifié la désaffection des parties prenantes vis-à-vis du processus électoral. Une réforme de la CENI, l'organe de gestion des élections, a été décidée, pour y remédier. D'une CENI comprenant les deux bords politiques mais largement dominée par la majorité, on est passé à une structure paritaire, qui devait inclure autant de représentants de la majorité que de l'opposition, soit 15 de chaque camp. Le président, quant à lui, devait désormais être choisi d'accord parties parmi les personnalités réputées pour leur neutralité politique et leur indépendance¹³.

A ces innovations il faut ajouter les modifications du code électoral évoquées supra. Ces aménagements essentiels, faut-il le rappeler, ont porté sur la circonscription électorale, les délais d'affichage des listes électorales, la durée du vote, le bulletin de vote, le vote des nomades, des Tchadiens de l'étranger et des militaires¹⁴. Conformément aux prescriptions de l'Accord Politique, la circonscription électorale pour les élections législatives est désormais le département¹⁵. De plus, l'affichage dans des délais

¹²En 2001, l'opposition a demandé et obtenu l'annulation du recensement électoral.

¹³Lire le Point 1 de l'Accord Politique du 13 août 2007.

¹⁴Les innovations en question ont été recommandées par l'Accord Politique du 13 août 2007 en son Point 3.

raisonnables des listes électorales visait à permettre aux électeurs de faire les recours nécessaires aux fins de rectifier les erreurs matérielles éventuelles et de purger des listes électorales de toutes les personnes irrégulièrement enrôlées.

Avant, les populations nomades et la diaspora tchadienne avaient 4 jours pour voter contrairement aux électeurs vivant au pays qui ne disposaient que d'un seul jour pour exprimer leurs suffrages. Contrairement aux élections précédentes où il existait des inégalités devant les rythmes électoraux, tous les électeurs sans distinction ont voté le même jour en 2011 et 2012. La réforme de la durée du vote a eu le mérite de faire taire les suspicions de fraude autour du vote des nomades et des Tchadiens de l'étranger. Ainsi, le vote des Tchadiens de l'étranger a été annulé en 2001 par le Conseil Constitutionnel sur la foi des rapports d'observation électorale établis par les missions déployées par certaines organisations de la société civile dans quelques pays, tels le Soudan, la République centrafricaine (RCA) ou le Cameroun. Quant au bulletin de vote, le principe retenu a été celui du bulletin unique pour toutes les consultations électorales. Cette nouveauté devait cependant appeler des efforts conséquents d'éducation civique. Ce qui n'a pas été le cas, d'où le taux élevé de bulletins nuls enregistrés lors des élections législatives et au cours de l'élection présidentielle.

Le mandat de la commission électorale a été également revu. Alors que la commission antérieure ne s'occupait que des opérations électorales, la réforme induite par l'Accord Politique du 13 août 2007 l'a rendue responsable de la totalité du processus électoral. Elle s'occupe désormais de l'enrôlement des électeurs et de la conduite des opérations électorales avec toutes les activités subséquentes. Dans l'accomplissement de ses missions, la CENI bénéficie de l'assistance du BPE, une structure technique de nature mixte. En période électorale, le Bureau est rattaché à la commission électorale dont il assure le secrétariat et en période normale, il tombe sous la

¹⁵Auparavant la circonscription électorale pour les élections législatives était la sous-préfecture. Le choix du département répondait aux souhaits des acteurs politiques de limiter à une proportion acceptable le nombre des députés suite à la multiplication des sous-préfectures dans le cadre de la politique de décentralisation du gouvernement.

coupe du ministère en charge de l'administration du territoire et s'occupe de la révision de la liste électorale et de la gestion du fichier électoral.

2) Limites de l'architecture institutionnelle actuelle

Les réformes du système électoral tchadien opérées à la suite de l'Accord politique du 13 août 2007 constituent certes une avancée, mais elles ne comportent pas moins des limites. Parmi celles-ci, les plus considérables se rapportent aux organes de gestion des élections et aux textes, notamment le code électoral.

Si, de l'avis général, les acteurs politiques sont plutôt satisfaits de la structuration institutionnelle du principal organe de gestion des élections, il reste que cette structure a connu de nombreux dysfonctionnements qui ont considérablement limité son efficacité tout au long du processus électoral. Il est vrai qu'en dépit de la réforme de son cadre juridique elle reste d'abord un organe politique. Elle est composée de représentants des partis politiques dont certains n'ont aucune expérience des questions électorales. De plus, le choix des membres de la CENI nationale et des démembrements n'a pas obéi aux dispositions de la loi 020/PR/2009 et du décret 621/PR/PM/MISP/2009 relatifs à son fonctionnement et à la désignation des membres des divers échelons de l'administration électorale. Ce qui a eu des conséquences néfastes sur la bonne conduite des activités du cycle électoral.

Le code électoral, en son article 39, donne compétence aux démembrements de la CENI pour désigner les membres des bureaux de vote en respectant autant que possible la parité majorité présidentielle-opposition démocratique. Les partis politiques n'ont pas cru devoir se soumettre à cette exigence, la plupart d'entre eux ayant simplement imposé comme agents électoraux des personnes choisies par connivence, parfois dans l'entourage familial immédiat, avec un souci moindre qu'elles répondent au profit exigé. Cette sélection hasardeuse des membres des bureaux de vote s'est traduite

par le remplissage inadéquat des procès verbaux. Les ratés ainsi créés ont entraîné l'annulation de milliers de procès-verbaux, notamment lors des législatives de 2011, privant du coup les électeurs inscrits dans les bureaux de vote ainsi invalidés de la possibilité voir leur suffrage compter dans le choix des élus.

Le recensement électoral a été l'un des maillons les plus faibles du dispositif d'administration électorale mis en place par l'Accord Politique. Ce n'est pas tant à cause de l'incertitude sur son mode opératoire que sur les conditions de son déroulement. Alors qu'il devait être biométrique, des contraintes de temps et de moyens financiers ont obligé les acteurs politiques à accepter un enrôlement de type classique¹⁶. Après un recensement pilote dans quelques circonscriptions, l'enrôlement s'est déroulé du 5 mai au 25 juin 2010 sur l'ensemble du territoire et à l'étranger. Il a mobilisé un total de 6173 agents recenseurs et abouti à l'inscription de 4 830 144 électeurs (cf. tableau ci-dessous) sur une population totale de 11 175 915 habitants¹⁷.

¹⁶Une étude commandée par la CENI estimait à 60 milliards de francs le coût global d'une inscription biométrique des électeurs, l'opération devant s'étaler sur une durée minimale de 18 à 36 mois. Cf. Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, novembre 2012, p. 45.

¹⁷Ce chiffre n'est pas très loin de celui que les statistiques du Recensement Général de la Population et de l'Habitat permettaient de dégager, soit 4 754 493 habitants âgés de 18 ans et plus. Cf., pour une description des conditions d'enrôlement des électeurs au Tchad en 2010, Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*.

Tableau 3 : Les résultats du recensement électoral

Régions	Inscrits	Représentation diplomatique	Incrits
Batha	240 865	Algérie	410
Borkou	49 064	Allemagne	43
Chari Baguirmi	233 904	Arabie Séoudite	30 346
Guera	201 680	Belgique	205
Hadjer Lamis	262 510	Benin/Ghana/Togo	533
Kanem	140 647	Burkina Faso	671
Lac	202 227	Cameroun	2 660
Logone occidentale	316 758	Chine	97
Logone orientale	343 696	Congo - Brazzaville	1 059
Mandoul	273 290	Côte d'ivoire	123
Mayo Kebbi est	335 804	Egypte	559
Mayo Kebbi ouest	221 649	Ethiopie	22
Moyen chari	251 119	France	506
Ouaddaï	285 560	Gabon	309
Salamat	115 425	Guinée équatoriale	183
Tandjile	271 423	Emirats arabes unis	183
Wadi Fira	168 657	Libye	98 720
Barh El Gazel	134 699	Niger	788
Ennedi	79 308	Nigéria	3 630
Sila	117 283	RCA	8 370
Tibesti	11744	RD Congo	251
N'Djamena	573 573	Russie	189
		Sénégal	671
		Soudan	83 032
		Suisse	52
		Etats-Unis	169
Sous-total régions	4 596 353		
Sous-total étranger			233 791
Total général			4 830 144

Source: CENI, 2010

Des efforts non négligeables ont été consentis par la CENI en vue de la sensibilisation des citoyens à l'inscription sur les listes électorales dans un contexte de relative tradition ou culture enracinée d'éducation civique et d'information électorale dans le pays. L'enrôlement des électeurs n'a pas suscité un grand engouement des Tchadiens à ses débuts malgré l'implication des organisations de la société civile dans la campagne de sensibilisation. On a pu remarquer, à un moment donné, un déploiement des membres du gouvernement et des cadres de l'administration centrale pour encourager les personnes en âge de voter à se faire inscrire sur les listes électorales. Quant aux opérations de recensement électorale elles-mêmes on n'oubliera pas que des agents recenseurs recrutés, formés et déployés, souvent tardivement, au niveau des démembrements de la CENI n'ont pas donné entière satisfaction du fait des conditions de leur sélection et de leur faible niveau de formation. Il en va de même des agents de saisie. Ceux-ci ont montré des carences techniques manifestes dans leur travail. Cette situation n'est pas étrangère aux difficultés rencontrées par de nombreux électeurs à retrouver leurs noms sur les listes électorales ou encore leurs noms sur les listes d'émargement le jour du vote¹⁸.

Les déficits techniques de l'administration électorale à cette étape du processus ont pu déteindre sur l'exécution du chronogramme de la CENI en causant des retards dans la conduite des opérations électorales. Un constat similaire a été fait au niveau de la formation en cascade des responsables des démembrements par des délégués de la CENI centrale et celle des agents des bureaux de vote par des responsables des démembrements. L'accumulation de telles lacunes techniques remet en cause le dispositif existant de contrôle de qualité des formations décentralisées au sein de l'administration électorale tchadienne. En même temps, elle pose, une fois de plus, le problème du professionnalisme de cette administration électorale au-delà des garanties juridiques d'indépendance qu'elle revendique dans son fonctionnement. D'un autre côté, les conséquences de la

¹⁸Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*, p. 17.

nature politique de la composition de la CENI se sont fait ressentir sur son efficacité sur le terrain. Selon la loi 020 du 19 décembre 2008 la CENI est composée de 31 membres au niveau national. Les démembrements comprennent 15 membres pour les régions, 13 pour les départements et 11 pour les communes et les représentations diplomatiques et consulaires du Tchad à l'étranger. Au total, la CENI a mobilisé 4 870 membres, y compris les 31 membres de la CENI nationale¹⁹. Avec une administration électorale aussi pléthorique, on pouvait parier dès sa mise en place qu'elle perdrait énormément en efficacité dans la prise de décision et la mise en œuvre des activités opérationnelles ce qu'elle était censée gagner en crédibilité politique à travers un équilibre dans la composition de ses membres.

Paradoxalement, la nature politique de la CENI et sa composition pléthorique n'ont pas facilité l'interaction entre l'organe de gestion des élections et les partis politiques. Alors que le point 5, paragraphe 2, de l'Accord politique du 13 août 2007 stipule que le Comité de suivi et d'appui est une émanation de l'Accord, cette instance s'est souvent comportée comme si la CENI était une émanation du Comité de suivi. Il a quelquefois outrepassé ses pouvoirs notamment en faisant pression pour la destitution du président de la CENI en décembre 2010²⁰ ou en interférant avec les activités et décisions de la CENI comme lors de la désignation des membres de ses démembrements²¹.

Par ailleurs, le BPE, principale innovation de l'architecture institutionnelle électorale, ne souffre pas moins, lui aussi de quelques de limites. La moindre n'est sans doute pas la faiblesse de ses ressources humaines. Le retard accusé dans la confection des listes électorales est amputable à ce déficit en compétences essentielles en matière d'administration des élections. Il en est de même des mentions erronées contenues dans les cartes d'électeurs,

¹⁹Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p. 28.

²⁰Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*, p. 13.

²¹Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p. 83-84.

lesquels manquements ont contribué à dérouter les électeurs et ont déteint sur leur taux de participation²². En outre, la nature hybride du BPE pose problème. Son rattachement au ministère en charge de l'administration du territoire en période non électorale soulèvera inmanquablement des protestations de nombre d'acteurs politiques et de la société civile. La mission fondamentale du BPE étant de tenir à jour le fichier électoral, il est à craindre que son affiliation au ministère de l'intérieur, département ministériel dirigé par un cadre du parti présidentiel, soulève des doutes sur la fiabilité des listes électorales, celles-ci étant de loin la principale pomme de discorde entre la majorité et l'opposition sur le terrain électoral. Enfin, il a été noté une absence de relations étroites entre la CENI et le BPE et l'absence de définition claire des attributions du BPE au-delà de ce que c'est une structure opérationnelle, notamment en ce qui concerne le recensement électoral.

3) La question du contentieux électoral

Le code électoral définit clairement les conditions et la procédure de saisine du juge électoral qui varie suivant les élections. Pour les élections nationales (présidentielle, législatives) et référendaires, le juge compétent est le Conseil Constitutionnel. Pour les élections locales (régionales, départementales, municipales et rurales), c'est la Cour Suprême qui est compétente. L'appréciation du contentieux électoral doit conduire à analyser le contentieux des opérations pré-électorales et le contentieux des opérations électorales.

Il y a eu très peu de cas de contentieux des opérations pré-électorales. Cependant, deux faits méritent d'être soulignés. Le premier est relatif à l'enregistrement des candidatures aux élections législatives. Suite aux contestations de la liste des candidats du MPS, le conseil constitutionnel a été saisi par les candidats remplacés sur la liste électorale alors que le délai était forclus. Il est à rappeler que

²²Les indications de la carte d'électeur ne correspondaient pas avec celles de la liste électorale qui a été conçue par ordre alphabétique mais en gardant les mentions du récépissé qui, lui, était établi par ordre d'enregistrement.

la gestion de cette affaire a coûté leurs places au Secrétaire Général du MPS et au Président de la CENI²³. Le deuxième est relatif à la distribution des cartes électorales. Au regard des ratés des élections législatives, la CENI a été saisie par les candidats à l'élection présidentielle aux fins d'imprimer de nouvelles cartes d'électeurs. Arguant du coût d'une telle opération et du manque de temps, la CENI n'a pas accédé à cette demande et les candidats de l'opposition, à savoir Saleh Kebzabo, Yorongar Ngarléjy Le Moïban et Abdelkader Wadal Kamougué, vont se retirer de la course²⁴. Alors que les tribunaux de première instance sont compétents pour recevoir les réclamations des électeurs en ce qui concerne le contentieux des listes électorales et des cartes d'électeurs, les tribunaux n'ont pas été saisis, sans doute par ignorance de la loi par les électeurs.

Lors des élections législatives, de nombreuses requêtes ont été déposées devant le conseil constitutionnel par les candidats ou leurs mandataires et par les partis politiques de l'opposition et de la majorité présidentielle. En tout, 194 requêtes ont été introduites. Ces requêtes portaient sur les cartes d'électeurs dont la distribution chaotique a pu favoriser le vote multiple. Il convient de rappeler que les cartes d'électeurs ont été imprimées et distribuées très tardivement et à la hâte à cause des lenteurs dans la saisie des listes et des difficultés d'exploitation des registres de recensement établis par des agents recenseurs approximativement recrutés et mal formés. Il faut y ajouter les carences techniques manifestes des agents de saisie²⁵. Il s'en est suivi une distribution désordonnée et aléatoire des cartes, sans contrôle véritable de l'identité des titulaires²⁶. D'autres requêtes introduites lors de ces élections législatives portaient sur la proportion anormale des bulletins nuls, l'immixtion alléguée des autorités administratives et traditionnelles dans le processus électoral, des cas d'obstruction et d'expulsion des délégués des partis politiques dans les bureaux de vote, etc.

²³Nagoum Yamassoum, Secrétaire Général du MPS, sera remplacé à la veille des élections législatives par Haroun Kabadi. A la CENI, le Président Gami ayant été mis en cause par une partie de la plénière et par les partis politiques de l'opposition cédera sa place à Yaya Mahamat Liguita.

²⁴L'élection présidentielle a eu lieu avec trois candidats : Idriss Deby Ito, Pahimi Padacké Albert et Nadji Madou. Le Président sortant sera déclaré élu dès le premier tour.

²⁵Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p. 81.

²⁶Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Tchad, *Rapport final sur les élections législatives du 13 février 2011*, p. 19.

Dans son examen, le conseil constitutionnel a déclaré 120 requêtes irrecevables, soit près des 2/3 des requêtes enregistrées. Les motifs du rejet étaient aussi divers et variés que la saisine préventive (saisine avant la proclamation des résultats provisoires), la saisine hors délais, le défaut de qualité des requérants, l'absence de faits probants ou d'indication des moyens de droit à l'appui de la requête, etc. Quant aux requêtes examinées au fond, la plupart ont été rejetées parce que non fondées et ne contenant pas des éléments de preuve ou considérées sans objet du fait de l'invalidation par le conseil constitutionnel des procès-verbaux sur lesquels elles portaient²⁷.

Le conseil constitutionnel a reconnu la justesse de quelques requêtes et procédé soit à l'annulation de l'élection, soit à la reformation des résultats. C'est ainsi que le vote a été annulé dans les circonscriptions électorales du Mayo Boneye, de la Tandjilé Ouest et du Mandoul Occidental. En effet, par décision n°002/CC/SG/2011 du 21 mars 2011, le conseil constitutionnel a ordonné l'organisation des élections législatives partielles dans le Mandoul Occidental, la Tandjilé Ouest et la reprise des élections dans le Mayo Boneye. Dans les deux premiers cas, il s'agissait de fraudes avérées alors que dans le troisième la situation de tension qui a prévalu à la suite des élections du 13 février 2011 a rendu impossible l'exploitation des procès-verbaux et la proclamation des résultats provisoires par la CENI selon les dispositions du code électoral²⁸. En ce qui concerne la reformation des résultats, le conseil constitutionnel a revu les résultats de la CENI accordant les trois sièges de la circonscription électorale du Lac Léré à la liste UNDR pour en retirer le troisième au profit du MPS. Les résultats des circonscriptions électorales du Batha Est, du Bahr El Gazal et du Chari ont été également reformés par le conseil constitutionnel.

²⁷Le conseil constitutionnel est fondé de par la loi à corriger d'office les irrégularités constatées lors du scrutin parce qu'il déploie des représentants dans des bureaux de vote.

²⁸Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p. 65.

Pour les élections locales du 22 janvier 2012, on a pu constater des discordances entre les résultats provisoires proclamés par la CENI et les résultats définitifs donnés par la cour suprême. Ainsi, des sièges précédemment accordés aux partis de l'opposition ont été attribués à la coalition conduite par le MPS, le parti au pouvoir. C'est le cas notamment dans le 3^{ème} Arrondissement Municipal de la ville de N'Djaména²⁹. Il faudrait rappeler à ce sujet que la quasi-totalité des reformations de résultats, si l'on s'en tient au verdict de la cour suprême, n'a eu lieu qu'en faveur de la liste de la Renaissance, la coalition de partis constitués autour du parti présidentiel.

Il est constant, à la lecture de la décision du conseil constitutionnel proclamant les résultats définitifs des élections législatives notamment, que le volume assez important des requêtes en annulation traduit la volonté des acteurs politiques de la majorité, comme de l'opposition, à recourir uniquement aux voies légales de contestation des résultats. Ce qui s'est traduit par une absence de contestation violente des résultats. Il reste que l'ampleur des rejets de ces diverses requêtes est une indication difficilement contestable de la méconnaissance ou, du moins, d'un manque d'appropriation des textes sur le contentieux électoral par les candidats et les partis politiques³⁰.

²⁹Les résultats provisoires annoncés par la CENI donnaient 12 sièges à l'opposition contre 11 à la Renaissance, coalition des partis de la majorité présidentielle.

³⁰Il n'y a pas de représentation possible des requérants devant le conseil constitutionnel. Pourtant, de nombreuses requêtes ont été introduites au nom des candidats ou des partis politiques par leurs avocats. Certaines ont été enregistrées avant la publication des résultats provisoires alors même qu'en matière électorale les saisines préventives ne sont pas acceptées. L'autre défaillance des partis politiques se situe au niveau de la qualité des délégués qu'ils ont déployés dans les bureaux de vote. Les mandataires électoraux des partis politiques n'ont pas été en mesure d'obtenir la consignation dans les procès-verbaux des irrégularités constatées durant le scrutin.

B. Planification stratégique et financière

Les organes de gestion des élections ont tendance à limiter la planification de leurs activités aux opérations électorales à proprement parler. Or, au-delà des plans de travail et des allocations budgétaires connexes, la planification stratégique doit informer les orientations générales des missions qui sont assignées à l'administration électorale. Elle permet aux autorités en charge du processus électoral de produire des résultats en travaillant sous pression, c'est-à-dire dans des délais limités et dans un environnement politique souvent tendu, voire délétère. Elle permet également d'anticiper sur les événements plutôt que d'avoir à réagir aux situations non prévues ou, pire encore, à les subir. Parallèlement, la planification stratégique aide à s'adapter aux changements. Elle améliore la communication des choix et des orientations de l'administration électorale en son sein aussi bien qu'en dehors. Bref, le niveau de planification stratégique d'une administration électorale renseigne sur son degré de professionnalisation.

1) Chronogramme électoral

La publication d'un calendrier électoral relativement exhaustif fin 2009 constitue une innovation de l'administration électorale au Tchad qu'on aurait tort de ne pas souligner. L'Assemblée nationale en fonction avait été élue en 2002 et son mandat était achevé depuis 2006. Les élections législatives furent reportées deux fois à cause de l'instabilité causée par des attaques perpétrées contre les institutions par une opposition armée qui avait sa base au Soudan. Il en est de même de la crise de confiance entre les acteurs politiques consécutivement au refus de l'opposition de participer à l'élection présidentielle de 2006. Présenté sous la forme d'un chronogramme clair des activités électorales, ce calendrier avait le mérite de donner un coup d'accélérateur à un processus qui était devenu poussif. D'un autre côté, il offrait de la visibilité au processus électoral et contribuait à renforcer le dialogue entre les partis politiques et l'organe de gestion des élections. Alors qu'il revenait à la CENI de proposer une date pour les élections, le chronogramme des

opérations électorales a fait l'objet de négociations et parfois d'échanges houleux entre la classe politique, particulièrement entre la CENI et la Comité de suivi et d'appui à la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007. Ce qui, de manière générale, avait de le mérite de souligner les efforts des parties prenantes en vue d'un processus électoral participatif et apaisé.

Finalement établi par la Commission électorale et accepté par les partis politiques, le chronogramme étalait le processus électoral de décembre 2009 à juillet 2011. Ce calendrier n'a pas été appliqué comme initialement prévu. Des difficultés dans la mise en place des démembrements de la CENI, ses tiraillements entre les pressions réciproques des apparentements politiques originaires de ses membres, ses multiples dysfonctionnements y compris les insuffisances techniques du personnel d'appui³², diverses modifications du code électoral par l'Assemblée nationale, ainsi que les retards dans les décaissements des fonds alloués au financement des élections³³, ont été à l'origine du non respect des échéances du calendrier électoral. Prévu initialement pour le 28 novembre 2010, les élections législatives ont été reportées, de l'avis même de la CENI, à cause « *du retard accusé dans le lancement du recensement électoral, d'une part, et des contraintes liées à l'établissement des listes électorales et à l'impression des cartes d'électeurs, d'autre part* »³⁴. Le code électoral a ensuite été modifié pour permettre que ces élections soient organisées en 2011. La CENI a alors publié un chronogramme réaménagé prévoyant le déroulement du scrutin pour le 06 février 2011. Puis, par Décision N° 001/P.CENI/2011 du 12 janvier 2011, elle a ensuite reporté ce scrutin au 13 février en raison du retard observé dans la finalisation des documents électoraux³⁵.

³²Comité de suivi et d'appui de l'Accord politique en vue du renforcement du processus démocratique au Tchad, *Mé-morandum relatif aux irrégularités de nature à entacher la sincérité et à affecter les résultats d'ensemble du 13 février 2011*, N°Djamena, février 2011

³³Pour quelques-unes des ces difficultés, cf. EISA, Mission d'Observation Electorale de la Société Civile Tchadienne (MOE-SCT), *Rapports d'observation des élections législatives du 13 février 2011 et de l'élection présidentielle du 25 avril 2011 et rapport final de l'atelier d'évaluation de l'observation nationale des élections*, 2012, EISA/IDT ; Union Européenne, *Rapport final de la mission d'observation des élections législatives du 13 février 2011 au Tchad*

³⁴Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N°Djamena, novembre 2012, p. 58.

³⁵Commission Electorale Nationale Indépendante, *ibid.*

Quant à l'élection présidentielle, le jour du vote tel que préalablement fixé dans le chronogramme initial n'a pas été respecté. L'échéance du 25 avril 2011 est la conséquence de reports successifs antérieurs, le plus immédiat étant le renvoi du scrutin du 24 au 25 à cause de la célébration de la fête de Pâques pour les Chrétiens, qui aurait pu être anticipée. Avant, la date fut fixée au 03 avril 2011 mais l'élection n'eut pas lieu comme prévue. Des candidats à l'élection présidentielle avaient posé des préalables à leur participation au scrutin. Il s'agissait de « *l'édition de nouvelles cartes d'électeurs, de l'impression sur place des bulletins de vote et de leur numérotation, de l'interdiction de l'implication du gouvernement dans la campagne électorale, du réaménagement des démembrements de la CENI et leur formation et du colisage et de l'acheminement à temps du matériel de vote sous la supervision des délégués des candidats*»³⁶. Selon la CENI, des discussions entre les candidats et l'organe de gestion des élections ont abouti à la satisfaction de ces revendications à l'exclusion de celle portant sur la réédition de nouvelles cartes d'électeurs, « *compte tenu des délais de confection assez longs qui [auraient pu] faire plonger le pays dans un vide constitutionnel par rapport au mandat du Président de la République*»³⁷. A cause de ces tractations avec les candidats de l'opposition³⁸, il était difficile à la CENI d'organiser le vote 03 avril 2011.

La situation ne fut pas meilleure pour les élections communales initialement prévues pour juin 2011. Un chronogramme réaménagé en octobre 2011 les renvoya au 27 novembre 2011. La date du 27 novembre ne fut pas respectée, non plus. Suite à une requête de l'Association des maires du Tchad, le chronogramme électoral fut suspendu par la Cour suprême. Les premières élections communales du Tchad indépendant n'eurent finalement lieu que le 22 janvier 2012 après une série de rendez-vous manqués.

³⁶Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, novembre 2012, p. 60.

³⁷Commission Electorale Nationale Indépendante, *ibid.*

³⁸Ngarlejy Koyi Yorongar Le Mobihan, Kamougue Wadal Abdelkader et Saleh Kebzabo ont finalement décidé de ne pas se présenter à l'élection présidentielle du 25 avril 2011.

Il est remarquable, à l'analyse, que la CENI ait fait preuve d'une grande flexibilité en ajustant le calendrier électoral aux contraintes de tous ordres auxquels elle a fait face. Pour autant, on ne peut que s'interroger sur le caractère adéquat de sa planification stratégique et resté circonspect sur ses capacités à honorer les échéances qu'elle s'est elle-même fixées. Ce qui pose, en fin de compte, le problème de sa professionnalisation en tant qu'organe indépendant de gestion des élections ayant pris le relais des autorités administratives dont le travail, quoique par ailleurs contestable, bénéficiait néanmoins de la mobilisation d'un corps de fonctionnaires pour qui l'organisation matérielle des élections était devenue plus qu'une routine.

2) Mécanismes de financement et types de coûts envisagés en rapport avec le processus électoral

Identifier, examiner et présenter tous les coûts encourus par l'organisation des élections et leurs diverses sources de financement à la lumière des conditions et du contexte spécifique de chaque pays est un passage obligé pour qui accorde du prix au suffrage universel et s'intéresse à l'argent du vote. Les dépenses les plus courantes du processus électoral portent sur les activités ci-après : l'inscription des électeurs, la délimitation des circonscriptions, les opérations de vote, de dépouillement, de centralisation et de transmission des résultats, la gestion du contentieux électoral, l'éducation et l'information des électeurs, la campagne électorale, l'observation nationale et internationale des élections et le déploiement des délégués des partis politiques et des candidats dans les bureaux de vote. En d'autres termes, il faut comprendre le budget des élections en relation avec le cycle électoral et prendre en compte les coûts de toutes les activités liées à l'organisation des élections indépendamment des acteurs responsables de leur exécution qu'ils soient nationaux ou internationaux, publics ou privés³⁹. Or, on tend généralement à se limiter au coût des opérations électorales qui elles-mêmes relèvent du budget de l'organe de gestion des élections,

³⁹Center for Transitional and Post-Conflict Governance, IFES/Bureau for Development Policy, UNDP, *Getting to the Core. A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, 2005, UNDP, p. 14.

lequel exclut souvent l'appui à la société civile, aux partis politiques ou aux médias.

D'un autre côté, l'obtention des informations sur le financement des élections n'est pas du tout aisée ; elle oblige les autorités chargées de gérer les élections et les autres parties prenantes au processus électoral à divulguer les montants reçus ; elle donne des indications sur l'utilisation qui a pu en être faite et peut induire des comparaisons, au regard de conditions spécifiques qui prévalent ici et là, d'une élection à une autre ou d'un pays à un autre. Il n'a pas été possible de comparer le budget des élections précédentes avec les coûts identifiés dans le cadre de cette étude ni de les mettre en regard des données d'autres pays aux situations comparables, faute de disponibilité de l'information. Quelque incomplets qu'ils soient les chiffres présentés ci-dessous offrent néanmoins une base de comparaison pour les élections à venir. Ils donnent aussi une indication des variations du budget d'une élection à une autre à l'intérieur du cycle électoral notamment pour la période 2009-2012.

En fonction de l'autonomie de l'organe de gestion des élections et des règles propres de la comptabilité nationale dans chaque pays, un budget électoral distinct du budget général de l'Etat peut financer l'organisation des élections ou alors on recourt à un mécanisme de financement qui incorpore les dépenses du processus électoral au budget général de l'Etat. La situation du pays est un autre facteur qui détermine le mécanisme de financement des élections. Selon qu'il s'agit d'un pays aux ressources limitées ou non, les mécanismes de financement du dehors en regard des financements du dedans seront plus ou moins importants. Il en est de même selon qu'il s'agit d'un pays en sortie de crise, en transition politique ou qui organise des élections dites de routine. La distinction public-privé quant à elle se rapporte essentiellement au financement de la campagne électorale et des activités des partis politiques.

⁴⁰Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, novembre 2012, p. 83.

Au Tchad, le budget des élections est inclus dans le budget général de l'Etat en préparation du cycle électoral. L'article 22 de la loi n°020/PR/2008 portant création de la CENI dispose : « *en vue de couvrir les dépenses relatives au recensement électoral et aux opérations relatives aux élections référendaires, présidentielles, législatives et locales, la CENI élabore un budget qui est soumis à l'approbation générale du gouvernement* ». De l'avis de l'OGE, « *le gouvernement a toujours répondu aux sollicitations de la CENI en mettant régulièrement à sa disposition les fonds nécessaires à l'organisation des élections. Il est souvent intervenu pour combler les manquements des partenaires au développement lorsque ceux-ci n'ont pas honoré leurs engagements* »⁴⁰. Il convient de relever, s'agissant de ces derniers, que le gouvernement par le truchement du ministère du plan joue un rôle clé dans la mobilisation des appuis des bailleurs de fonds internationaux. Quant aux partis politiques, mis à part des programmes de renforcement des capacités envisagés dans la mise œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007, il était attendu du gouvernement qu'il apure les arriérés de subvention dus aux partis politiques et qu'il octroie une subvention forfaitaire à tous les partis politiques légalisés. Par ailleurs, la loi n°019/PR/2009 portant Charte des partis politiques dispose en son article 48 que « *les activités des partis politiques sont financées au moyen de leurs ressources propres ainsi que de la subvention de l'Etat* ».

3) Budget des élections

Les élections organisées au Tchad en 2011 et 2012 ont bénéficié de nombreux financements. Alors que le budget général présenté au gouvernement par la CENI chiffrait le processus électoral à un coût total de 20 959 151 400 FCFA l'institution estime à 31 302 132 776 FCFA le montant du financement qu'elle a reçu dont une grande partie de l'Etat⁴¹. Pour ce qui est des apports extérieurs, les plus importants ont été mobilisés dans le cadre du Projet d'Appui au Cycle Electoral (PACE) géré par le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD) à travers un Basket Fund ou panier

⁴¹Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, novembre 2012, p.35-36.

commun/multi-bailleurs. Ce panier commun était fondé sur le mandat donné au PNUD par la Résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies 46/137 du 17 décembre 1991 en matière de coordination de l'assistance électorale des acteurs nationaux et internationaux. Le PACE devait initialement porter sur le renforcement des capacités de la CENI et des autres institutions de gestion du processus électoral ; l'élaboration de la liste électorale ; l'appui à la mise en place du programme de sensibilisation et d'éducation des électeurs ; et la coordination de l'observation des élections. Cinq bailleurs ont versé des contributions. Il s'agit du PNUD (1 100 000 \$), de l'Union européenne (2 000 000 €), de la France (1 250 000 €), de l'Allemagne (344 000 \$), de la Suisse (500 000 \$) et des Etats-Unis (5 000 0000 \$)⁴². De l'autre côté, la CENI a chiffré la contribution totale du gouvernement à 28 974 001 732 Francs CFA sur la période 2009-2012⁴³.

Tableau 4 : financement du processus électoral par l'Etat présenté par types de coûts (en FCFA)

N° d'ordre	Type de coûts	Montant	Contribution de l'Etat
01	Personnel et opérations électorales	1 764 500 000	1 764 500 000
02	Recensement électoral	11 437 017 060	11 437 017 060
03	Matériel électoral	4 386 525 000	4 386 525 000
04	Logistique	877 500 000	877 500 000
05	Formation, communication, sensibilisation et missions	2 565 879 200	2 565 879 200
06	Sécurité	694 853 210	694 853 210
Total		21 726 274 470	21 726 274 470

Source : CENI/BPE, 2012

⁴²Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p.16.

⁴³Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p.36.

Tableau 5 : budget du recensement électoral (en FCFA)

No d'ordre	Type de coûts	Montant	Contribution de l'Etat
01	Préparation et matériel	1 378 400 000	1 378 400 000
02	Manuels de formation	16 132 200	16 132 200
03	Formation	143 858 000	143 858 000
04	Matériel et consommables informatiques	1 308 041 000	1 308 041 000
05	Mobilier et matériel de bureau	58 000 000	58 000 000
06	Logistique pour le recensement électoral	1 135 800 000	1 135 800 000
07	Lubrifiants (SIC)	84 000 000	84 000 000
08	Accessoires (SIC)	20 000 000	20 000 000
09	Affichage listes et corrections	616 800 000	616 800 000
10	Listes définitives et cartes d'électeurs	2 340 520 000	2 340 520 000
11	5% Imprévus	355 077 860	355 077 860
12	Recensement des Tchadiens de l'étranger	567 105 000	567 105 000
	Fonctionnement CENI et démembrements	3 193 774 500	3 193 774 500
	Fonctionnement BPE	219 502 500	219 502 500
Total		11 437 017 060	

Source : CENI/BPE, 2012

Tableau 6 : budget des élections législatives (en FCFA)

No d'ordre	Type de coût	Montant	Contribution de l'Etat
01	Imprimés électoraux	2 770 125 000	2 770 125 000
02	Matériel électoral	1 616 400 000	1 616 400 000
03	Transport et indemnités des membres des bureaux de vote	1 692 500 000	1 692 500 000
04	Stockage	72 000 000	72 000 000
05	Communication CENI	57 000 000	57 000 000
06	Formation, communication et sensibilisation	2 565 879 200	2 565 879 200
07	Sécurité	243 960 000	243 960 000
08	5% Imprévus	450 893 210	450 893 210
Total		9 468 757 410	9 468 757 410

Source : CENI/BPE, 2012

Tableau 7: budget des élections communales (en FCFA)

No d'ordre	Type de coûts	Montant
01	Transport et appui aux autorités	37 000 000
02	Communication et sensibilisation	57 000 000
03	Traduction/impression des documents	1 143 300 430
04	Matériel des bureaux de vote	426 705 700
05	Documents électoraux de vote (SIC)	95 735 900
06	Stockage et indemnités agents	291 360 000
07	Formation	171 743 620
08	Missions	216 500 000
09	Location moyens de déplacement	103 715 000
10	Election partielle 2 ^{ème} arrondissement	700 000
Total		3 243 060 650

Source : CENI/BPE, 2012

Tableau 8 : Coût estimatif des élections (2009 - 2012)

Origine	Budget/contribution	Affectation
Gouvernement du Tchad	2009 719 000 000 FCFA	Administration électorale (personnel, fonctionnement, équipement, opérations, etc.)
	2010 10 297 856 600 FCFA	
	2011 16 434 656 916 CFA	
	2012 1 522 488 216 FCFA	
Total	28 974 001 732 FCFA	
PNUD	1 100 000\$	Financement de l'assistance technique
Union européenne	2 000 000 €	Recensement et fichier électoral (contribution au <i>Basket Fund</i>)
	1 000 000 €	Renforcement des capacités des structures en charge du processus électoral
	500 000 €	Observation des élections
	500 000 €	Education civique
	500 000 €	Renforcement des capacités des partis politiques
	500 000 €	Audits, évaluation, imprévus
	Total	5 000 000 €
France	300 000 €	Renforcement des capacités techniques
	250 000 €	Etablissement de la cartographie électorale
	400 000 €	Elaboration des listes électorales et des cartes d'électeurs
	100 000 €	Sensibilisation de la population au processus électoral
	200 000 €	Assistance aux missions d'observation électorale
Total	1 250 000 €	
Allemagne	344 000 \$	Renforcer les capacités de la CENI (utilisés pour la sensibilisation et l'éducation des élections)
Suisse	500 000 \$	Appui à l'observation des élections par la société civile
Etats-Unis	5 000 000 \$	Initialement prévus pour contribuer au PACE mais plus tard gérés directement

Source : Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET) et Commission Electorale Nationale Indépendante, Rapport général sur le processus électoral 2009-2012

III. QUELLE PLACE POUR L'ASSISTANCE ELECTORALE ?

La troisième partie de cette étude examine la place de l'assistance électorale dans le dispositif d'organisation des élections au Tchad. Elle montre que, contrairement aux précédents scrutins où elle était plutôt marginale, elle s'est accrue avec la signature de l'Accord politique du 13 août 2007 et a permis d'aboutir à quelques résultats tangibles. Cette partie s'intéresse aussi au rôle joué, par action ou par omission, par les acteurs internationaux dans les conditions d'organisation des élections législatives du 13 février 2011, en particulier. Au-delà du constat de quelques malentendus entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide, cette étude se garde de réduire l'impact des soutiens techniques et financiers mobilisés en appui au processus électoral aux résultats immédiats obtenus lors du cycle électoral qui s'est achevé. Au contraire, elle invite à davantage considérer ses effets potentiels sur les processus électoraux futurs. Faire l'effort de réconcilier l'assistance électorale et l'administration des élections, une des recommandations principales de ce document, pourrait alors permettre d'aboutir à des résultats encore plus satisfaisants aussi bien pour la partie nationale que pour les partenaires internationaux du Tchad impliqués dans l'assistance électorale.

A. Une assistance de plus en plus visible

Apporter un appui à l'organisation des élections est devenu un aspect important de la coopération bilatérale et multilatérale des pays récipiendaires de l'aide internationale et la communauté des donateurs depuis quelques années. Cet appui va aujourd'hui bien au-delà du financement du processus électoral et ne se limite plus à soutenir les autorités chargées d'organiser et de superviser les élections. De plus en plus, l'assistance électorale couvre le soutien technique, opérationnel et logistique à la mise en place du cadre juridique, à la conduite du processus électoral et au fonctionnement des institutions impliquées dans la conduite des élections. Si l'organe de gestion des élections est souvent le bénéficiaire principal de cette assistance d'autres parties prenantes au processus électoral sont récipiendaires d'appuis multiformes. Il s'agit des organisations de la société civile, des médias, des partis politiques ou des forces de sécurité.

Le contexte particulier dans lequel le Tchad a préparé et organisé les élections législatives du 13 février 2011, l'élection présidentielle du 25 avril 2011 et les élections communales du 22 janvier 2012 explique en grande partie la mobilisation significative des donateurs. Ce soutien international n'a pas été le même d'une élection à une autre. Il a également varié en fonction de la qualité des partenaires impliqués dans l'assistance aux élections et revêtu diverses formes. Dans tous les cas, il était destiné à répondre aux besoins en assistance et en financement exprimés en marge de l'évolution politique du pays.

1) Une transition politique qu'il fallait accompagner

Avec l'Accord politique du 13 août 2007, le Tchad allait vers des élections à triple enjeux. Premièrement, ces élections portaient des espérances de démocratisation de la vie politique. Elles devaient favoriser la libre expression des choix et des préférences politiques des citoyens tout en offrant des chances égales d'élection aux candidats. Comme on l'a vu dans la première partie, malgré des

progrès significatifs enregistrés depuis le passage du parti unique au multipartisme, la démocratisation de la vie politique tchadienne avait essuyé quelques revers. Plusieurs facteurs avaient rendu fragiles les acquis de la timide ouverture politique engagé depuis le début des années 1990. Il s'agissait de la persistance d'une violence cyclique alimentée par une galaxie de mouvements rebelles et des tentatives de coup d'Etat visant à déstabiliser le régime ; des contrecoups des tensions avec les pays voisins, notamment le Soudan, sur la stabilité interne du pays ; des échéances électorales contestées, marquées par des allégations d'irrégularités et des appels au boycott de l'opposition ; une désaffection croissante des électeurs et finalement un déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des élections. Les négociations ayant abouti à la conclusion de l'Accord politique du 13 août 2007 entre la majorité et l'opposition avaient pour objectifs de renouer le fil du dialogue que les échéances électorales successives de 2001, 2002 et 2006 avaient rompu. D'un autre côté, il s'agissait de poser les bases de l'organisation d'élections fiables pouvant contribuer à faire avancer le processus de démocratisation et garantir la stabilité politique et la paix sociale. La mise en place d'institutions pour le renforcement du processus démocratique était cruciale à cet égard.

Deuxièmement, dans un pays qui semblait s'être familiarisé avec la tentation du recours à la force pour prendre le pouvoir ou le conserver, il était attendu de nouvelles élections qu'elles réduisent les risques d'éclatement de la violence. Les élections devaient également, par la civilisation des mœurs politiques de dirigeants dont nombreux avaient été socialisés par l'armée ou des mouvements de rébellion antérieurs, concourir à l'institutionnalisation d'une culture de la tolérance politique et à la pacification de la compétition pour le pouvoir, deux dimensions cruciales du développement à long terme d'une société. Dans ce contexte, les élections devaient assurer la transition de la guerre à la paix dans le pays. Elles devaient faire « éclater » la paix après que les contestations de processus électoraux d'avant eurent souligné des lignes de clivage difficiles à surmonter entre ceux qui étaient au pouvoir et ceux qui y aspiraient aggravant ipso facto l'instabilité politique.

Troisièmement, avec le retour à une stabilité relative à l'intérieur du pays et à ses frontières, les élections qui s'annonçaient devaient raviver la compétition pour la gestion des ressources issues du pétrole, avoir un impact sur les modalités de redistribution de ces ressources, mais elles pouvaient également soit aggraver des conflits existants soit créer d'autres sources de tensions. La nature des élections à organiser apparaissait donc comme le facteur déterminant de la mobilisation de l'assistance électorale internationale au Tchad. L'objectif global des programmes de soutien mis en place était d'appuyer le pays en vue de la tenue d'élections à même de renforcer la légitimité des institutions chargées de la conduite des affaires publiques. Bien que le Tchad soit devenu producteur et exportateur de pétrole depuis 2003, il avait néanmoins besoin de concours extérieurs pour financer l'ensemble des opérations du processus électoral. Au-delà de l'attachement des acteurs politiques aux principes et valeurs démocratiques matérialisé par la signature de l'Accord du 13 août 2007, l'état du réseau routier, des infrastructures de communications et de télécommunications, ainsi que les limites de l'expertise locale relevaient également de contraintes objectives auxquelles le pays ne pouvait faire face tout seul.

2) Leadership de l'Union européenne

L'Union européenne, à travers sa délégation en République du Tchad, a joué un rôle de premier plan, dans la facilitation de l'Accord politique et dans l'accompagnement de sa mise en œuvre par les parties signataires. Bien avant, l'Union européenne avait conclu une convention de financement sous le 9ème Fonds européen de développement avec le gouvernement tchadien. D'un montant total de 5 millions d'euros, cet appui était le plus important jamais consenti par un donateur en soutien au renforcement du processus démocratique au Tchad. Les orientations initiales du projet, qui ne se limitaient pas uniquement aux opérations électorales stricto sensu, étaient les suivantes : la reprise du fichier électoral, le renforcement des structures en charge de la conduite du processus électoral, l'observation des élections, l'éducation civique et le renforcement

des capacités des partis politiques⁴⁴. Les objectifs de l'assistance européenne ont ensuite été actualisés pour prendre en compte l'évolution du climat politique dans le pays. L'Union européenne a ainsi ajouté la défense des droits de l'homme et l'appui au Comité de suivi de la mise en œuvre de l'Accord politique à son programme d'assistance.

A l'analyse, il n'est pas exclu que le rôle de facilitateur joué par l'Union européenne dans le cadre de l'Accord du 13 août 2007 ait eu partie liée avec l'importance des décaissements qu'elle a consentis pour le Tchad. Dans une large mesure, la réussite de son programme d'assistance était conditionnée par l'accord préalable de la classe politique sur un minimum de conditions pour l'organisation d'élections plus fiables. Elle devait d'autant plus être intéressée par le succès du dialogue politique et la mise œuvre de ses conclusions que la Délégation de la Commission européenne, à l'époque, avait signé l'Accord politique en qualité d'observateur. Elle était également chargée d'organiser la première réunion du Comité de suivi de l'Accord, ce qui lui donnait de grandes responsabilités dans l'accompagnement de la transition politique.

Il est donc difficile de comprendre l'importance symbolique grandissante de l'Union européenne en tant qu'acteur majeur des relations internationales du Tchad ces dernières années sans prendre en compte son investissement politique et financier dans la promotion des valeurs démocratiques dans ce pays. Enfin, ceci explique probablement cela, il n'est pas possible d'évoquer le rôle de l'Union européenne au Tchad, de 2007 à 2011 en particulier, en minimisant le poids de son Chef de Délégation. Par sa visibilité dans les médias et en dehors, il était devenu une sorte de *deus ex machina* du champ politique tchadien et, à tort ou à raison, le souffre-douleur idéal des frustrations et mécontentements nés de la tournure des événements dès lors qu'ils ne correspondaient pas totalement aux attentes initiales des acteurs politiques.

⁴⁴Cf. Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011.

3) Une assistance multiforme

Le processus électoral a également bénéficié de divers types d'appui. Tout d'abord, l'expertise électorale internationale a été mise à la disposition de la CENI, l'organe de gestion des élections. Les domaines liés à l'administration des élections ayant fait l'objet de programmes de soutien concernaient notamment la planification des opérations électorales, la formation, l'éducation et l'information électorales, la constitution et la gestion de la liste électorale et la logistique des opérations électorales. De nombreux autres programmes de renforcement des capacités ont été initiés à l'attention des partis politiques, de la société civile, des médias ou des autorités en charge de la gestion du contentieux électoral.

Ensuite, au-delà de la mobilisation de l'assistance technique pour la tenue des élections crédibles, divers partenaires bilatéraux et multilatéraux ont consenti des apports financiers et matériels non négligeables. Ils ont permis de répondre aux besoins en argent et en équipements exprimés par les institutions impliquées dans la conduite du processus électoral. Il convient, enfin, de souligner la flexibilité de cette assistance internationale. Des ajustements aux modifications du calendrier électoral n'auraient pas été possible n'eut été la souplesse des bailleurs dans les décaissements de leurs contributions. Comme on l'a vu précédemment et à titre d'exemple, le financement de l'Union européenne avait été octroyé en mai 2007, avant la signature de l'Accord Politique du 13 août 2007. Il était donc conçu dans la perspective de la préparation et de l'organisation des élections législatives alors prévues pour le deuxième semestre de l'année 2007. En raison de l'évolution du climat politique dans le pays, l'appui de l'Union européenne et des autres partenaires extérieurs s'est finalement inscrit dans l'accompagnement de l'Accord politique. En fin de compte, l'assistance électorale a servi à la préparation et à la conduite des élections organisées en 2011.

B. Une assistance électorale efficace ?

Le bilan de l'assistance électorale au Tchad ces dernières années est relativement mitigé. Ce n'est pas tant parce qu'elle est récente, n'ayant pris du volume qu'avec l'Accord politique du 13 août 2007, qu'en raison des défaillances constatées dans l'organisation des élections législatives du 13 février 2011, de l'élection présidentielle du 25 avril 2011 et des élections communales du 22 janvier 2012 qui devaient mettre cet Accord en œuvre. Il ne s'agit nullement de jeter les résultats tangibles de l'assistance internationale avec l'eau du bain de l'« *organisation médiocre* »⁴⁵ des élections mais de reconnaître l'impact que cette assistance électorale aurait eu si les problèmes d'administration, imputables à l'organe de gestion des élections⁴⁶, avaient pu être évités.

1) Des résultats tangibles

La mobilisation d'importantes ressources techniques, financières et matérielles est sans conteste la plus-value essentielle de l'assistance internationale pour l'organisation des élections au Tchad depuis 2007 (cf. section sur le coût des élections supra). Il ne faut pas oublier que le pays envisageait la tenue des élections législatives de 2007 dans un climat d'instabilité politique, de désaccord de la majorité et de l'opposition sur la crédibilité des institutions chargées de la gestion du processus électoral, de désaffection des électeurs et de doute sur la possibilité d'organiser des élections consensuelles et apaisées. Le Tchad avait alors besoin de partenariats crédibles et non partisans pour bénéficier d'une assistance technique en appui au processus électoral, élaborer et boucler le budget des élections et permettre le renforcement des capacités des parties prenantes majeures au processus électoral.

Les appuis directs et indirects sous forme d'assistance matérielle, financière et technique se sont traduits par la contribution sans précédent d'une variété d'organisations à la préparation des élections. Il s'agit, pour les appuis directs, de l'Union européenne,

⁴⁵Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p. iii.

⁴⁶Ibid.

du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), de l'ambassade des Etats-Unis, de l'ambassade d'Allemagne et du Bureau de la Coopération Suisse au Tchad (BUCO). Les appuis indirects ont été l'œuvre de l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA), une organisation panafricaine de droit sud-africain, du GRET, une ONG française de solidarité internationale, et de Counterpart International, une ONG américaine. Diverses activités de renforcement de capacités ont été réalisées par ces partenaires techniques : la formation des agents électoraux et d'autres parties prenantes au processus électoral comme la société civile, les médias et les partis politiques, la confection des manuels de formation ; l'aide à la réalisation de spots radiotélévisés et des affiches illustrées pour sensibiliser les électeurs; l'appui technique à la logistique électorale, etc.

Tableau 9 : champ d'assistance des partenaires techniques et financiers

Assistance	Partenaires	Activités réalisées
Financière/ matérielle	Union européenne PNUD Ambassade des Etats-Unis Ambassade de France Ambassade d'Allemagne Coopération suisse (BUCO)	Financement du processus électoral Achat du matériel et des équipements
Technique	Union européenne Organisation Internationale de la Francophonie EISA GRET Counterpart International	Formation Autres activités de renforcement des capacités au bénéfice des parties prenantes au processus électoral

Source : EISA/CENI, 2012

2) Quelques difficultés dans la mise en œuvre des projets

L'assistance électorale n'a pas eu l'impact souhaité, notamment au niveau de la CENI. Elle n'a couvert qu'un nombre limité d'activités contrairement à ce qui était attendu des termes de référence des assistants techniques (en matière de formation, d'éducation civique et sensibilisation et de logistique électorale). Les difficultés auxquelles ces derniers ont été confrontés ont eu trait à l'absence d'un cadre de travail adéquat y compris au niveau des bureaux et des interactions quelquefois infructueuses avec les diverses commissions techniques de la CENI qui ont semblé peu réceptives à l'assistance et incertaines sur la nature et l'ampleur de leurs besoins en formation⁴⁷. La lecture croisée du rapport général de la CENI et des rapports d'évaluation des projets de quelques donateurs et partenaires techniques laisse d'ailleurs apparaître une insatisfaction réciproque des autorités électorales et des donateurs vis-à-vis du rôle joué par les uns et les autres dans les ratés ayant émaillé la conduite du processus électoral.

⁴⁷Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p.20

A titre d'exemple, les limites des capacités d'appropriation nationale des appuis reçus ont été une importante source de contention entre les fournisseurs et les bénéficiaires de l'assistance électorale au Tchad. Pour la CENI, quand bien même « [les experts internationaux déployés par l'Union européenne] ont tous donné le meilleur d'eux-mêmes, chacun dans son domaine de compétence, permettant à la CENI d'accomplir ses activités prévues dans le chronogramme [...], il est à déplorer, poursuit l'organe de gestion des élections, que les partenaires au développement [aient privilégié] souvent l'expertise étrangère au détriment des nationaux alors qu'en bien de domaines, il existe des compétences locales auxquelles la CENI pouvait faire recours »⁴⁸. En effet, de nombreux donateurs et partenaires techniques donnaient souvent l'impression qu'ils avaient répondu à tout face aux faiblesses réelles ou supposées des bénéficiaires de leurs projets. Que les commissions techniques compétentes de la CENI aient été associées à la définition des termes de référence et au choix des experts envoyés pour les assister peut être sujet à caution, mais il est douteux que cet état de choses puisse être opposé uniquement à la formulation des projets d'assistance. Il n'est pas sûr, non plus, que l'administration électorale tchadienne, à qui il était souvent reproché sa propension à faire une fixation sur les financements des donateurs qui, de leur part, ne pouvaient par exemple accepter que la CENI gère directement l'argent alloué aux formations, ait souvent pris toute la mesure de ses faiblesses techniques, de ses besoins en renforcement de capacités et des efforts consentis par l'assistance internationale pour aider à les combler.

Les partenaires extérieurs ont ainsi regretté les dysfonctionnements de l'administration électorale incapable, selon eux, de tirer le meilleur profit de la mobilisation de l'expertise et des moyens matériels et financiers mis à sa disposition. Le jugement a parfois été sans compromis et sans appel : la CENI est « *apparue comme un interlocuteur incompetent ou tout au moins inadéquat* », peut-on lire

⁴⁸Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, août 2012, p.35.

dans le rapport d'évaluation finale du PARSET. Le document souligne en même temps l'« absence de réceptivité » de la commission électorale vis-à-vis des recommandations des assistants techniques déployés par l'Union européenne notamment⁴⁹. Il s'en est suivi, poursuit le rapport, une déperdition inutile de ressources : « les problèmes identifiés auraient pu être évités ou partiellement si les assistants techniques mis à la disposition de la CENI avaient pu apporter leur véritable contribution. La CENI a négligé les actions de formation de ses membres, de ceux des démembrements et des autres acteurs du processus électoral, alors qu'elle devait les accompagner. Le fonctionnement interne de la CENI, assène l'évaluation, s'est avéré opaque, peu participatif, avec une mauvaise planification stratégique et opérationnelle (conduisant aux multiples reports des élections), ce à quoi il faut encore ajouter l'inaptitude de ses responsables à collaborer tant avec les acteurs du processus électoral qu'avec le public⁵⁰».

3) La soutenabilité en question

Le manque de consensus entre les bailleurs de fonds et l'organe de gestion des élections sur l'impact de l'assistance électorale était aussi la conséquence de désaccords profonds sur les modalités de recrutement de l'expertise internationale avec pour corollaire la mise en danger de la soutenabilité des projets financés. De fait, il a été difficile de tirer pleinement profit de l'assistance à l'organisation des élections de 2011/2012 et de pérenniser les acquis de cette assistance pour les élections futures.

Les problèmes liés à la mise en œuvre du Programme d'Appui au Cycle Electoral (PACE) géré par le PNUD et financé notamment par l'Union européenne n'y sont pas étrangers. Le PNUD n'a pas pu recruter le personnel prévu dans le cadre du PACE. Pour mémoire, le projet devait avoir une structure de gestion à deux niveaux : un comité de pilotage et une unité de gestion ; aucune de ces structures

⁴⁹Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p.11.

⁵⁰Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p.3.

n'a été mise en place. De plus, « le recrutement du Conseiller technique principal de ce projet a soulevé une situation de blocage de la procédure de recrutement : la CENI avec l'appui du gouvernement avait choisi un candidat parmi ceux ayant postulé. Or les procédures du PNUD n'avaient pas classé en première position ce candidat car ne satisfaisant pas toutes les qualités requises ; d'autre part la forte personnalité de ce candidat soutenu par la CENI ne permettait pas une collaboration fructueuse avec les experts déjà recrutés auprès de la CENI et la création du RESOCIT portait à croire à un musèlement de la société civile. Ces éléments n'ont guère été en faveur du recrutement de cet expert, malgré l'obstination de la CENI, reconnaissant ce candidat comme le meilleur »⁵¹.

Les désaccords des partenaires du PACE sur le choix du candidat présomptif de la CENI face à la nécessité de respecter les procédures du PNUD qui ne rendaient pas automatique la désignation de celui-ci à la tête du projet ont entraîné trois types d'implications : il n'a finalement pas été possible de nommer un Conseiller technique principal du PACE. Pourtant, le rôle du titulaire du poste était fondamental ; il était censé planifier, coordonner, gérer l'appui international au processus électoral et conseiller les acteurs intervenant dans le processus.

En outre, sans le chef d'équipe, le recrutement des autres experts y compris des volontaires des Nations-Unies en appui aux démembrements de la CENI était devenu vain. Ceux-ci seront finalement déployés dans les régions près d'un an après le schéma initial cette fois-ci en prélude aux élections locales. Il y a lieu de reconnaître que cette démarche de rattrapage, pour bienvenue qu'elle soit apparue, a été quelque peu douteuse dans son efficacité compte tenu des difficultés auxquelles les préposés du PNUD ont été confrontés sur le terrain (imprécision de leur rôle, faiblesse des moyens logistiques mis à leur disposition, relations infructueuses avec de nombreuses administrations électorale régionales à cause de leurs dysfonctionnements internes chroniques, etc.).

⁵¹Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011, p.17

D'un autre côté, l'absence d'une unité de gestion du PACE, les limites de la collaboration entre les experts déployés par l'Union européenne et la durée de leurs contrats ont borné l'assistance électorale à une approche purement événementielle, sans emprise réelle sur le processus au-delà des opérations électorales. Pourtant, s'il avait pu être mis en œuvre comme initialement prévu, le PACE aurait mis l'accent sur la durabilité de l'assistance ; la pérennisation des acquis, du cycle électoral en cours au suivant ; le développement des capacités ; le transfert des compétences et, dans le temps long, leur appropriation par la CENI.

Enfin, un des enseignements de l'assistance technique à la société civile a été la disposition des organisations bénéficiaires des appuis à mettre en commun leurs compétences et leurs idées à la fois pour l'observation des élections et la participation à d'autres activités civiques, au-delà des obstacles parfois rédhibitoires qui obéraient toute velléité d'action concertée en leur sein⁵². L'unité d'action et de moyens à laquelle les organisations impliquées dans l'observation électorale ont pu parvenir constitue un levier sur lequel il sera possible de s'appuyer, dans le futur, pour briser les résistances quant à rééditer de telles initiatives, encourager d'autres organisations à joindre la dynamique ou à l'envisager dans d'autres cadres. Cet élan d'optimisme ne doit pourtant pas occulter une des difficultés majeures rencontrées dans l'exécution de quelques projets : une dépendance des bénéficiaires vis-à-vis de certains aspects de l'assistance technique (implication des partenaires techniques dans la rédaction des rapports d'observation, difficultés des partis politiques à organiser des formations décentralisées par des formateurs préalablement formés dans le cadre de projets d'assistance, etc.).

Deux ou trois élections dans un cycle électoral peuvent donner une indication de ce qui a été entrepris pour renforcer le rôle et la participation des parties prenantes de premier plan. Elles ne peuvent cependant suffire pour saisir tous les changements, souhaités ou non

⁵²Comme, par exemple, les inévitables querelles de leadership entre responsables.

souhaités, induits des projets d'assistance. Il faudrait être attentif à faire en sorte que les bénéficiaires aient les moyens techniques et la volonté, d'une élection à l'autre, de planifier, organiser, coordonner et évaluer tous les aspects de leur contribution à la bonne conduite du processus électoral. Il est crucial également que les organisations bénéficiaires de ce genre d'appui technique et financier se donnent les moyens de leur autonomie institutionnelle, pour plus de soutenabilité dans leurs actions, quitte à afficher des résultats moins éloquents dans l'immédiat mais au moins pourront-elles être capables de travailler dans la longue durée, en comptant d'abord sur leurs propres acquis et ressources et avec un minimum de dépendance extérieure.

On ne saurait, d'autre part, négliger les difficultés rencontrées dans l'agencement des objectifs de l'aide des donateurs et des partenaires techniques avec les orientations, directions et choix de la partie nationale. Pour les surmonter, un effort dans le sens de la réconciliation de l'assistance électorale internationale avec les autorités chargées de la conduite du processus électoral passe par l'identification des goulots d'étranglement constatés dans la mise en œuvre efficiente des projets antérieurs. Il s'agit, en même temps, de poursuivre toutes les initiatives visant à l'appropriation de l'assistance extérieure par les partenaires locaux, de contribuer à l'institutionnalisation des bonnes pratiques en matière électorale et, d'ores et déjà, d'apporter une assistance adéquate à la préparation d'un nouveau cycle électoral pour éviter les erreurs dommageables à l'organisation des électeurs précédentes.

CONCLUSION

Il est difficile de faire un état des lieux du processus électoral au Tchad sans poser la question du bilan de la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007 et des suites à donner aux concertations entre acteurs politiques qui ont abouti à sa conclusion. L'organisation des élections législatives du 13 février 2011, de l'élection présidentielle du 25 avril 2011 et des élections communales du 22 janvier 2012 dans un climat politique relativement apaisé n'aurait pas été possible sans l'engagement des principales parties prenantes au processus électoral à tirer toutes les conséquences des dispositions pertinentes de l'Accord. Il s'agit principalement de la mise en place d'une administration électorale paritaire incluant les partis de la majorité et de l'opposition et chargée de la gestion et de la supervision de l'ensemble des processus électoraux et référendaires. L'architecture institutionnelle de la nouvelle CENI marquait ainsi un avant et un après Accord politique du 13 août 2007. Comme l'a révélé cette étude, les garanties juridiques d'indépendance de l'administration électorale sont une condition nécessaire mais non suffisante de son intégrité. Un organe de gestion des élections tiraillé par des dysfonctionnements internes et accusant de nombreuses lacunes au plan technique aura du mal à organiser une élection de manière professionnelle et crédible.

La détermination des parties signataires de l'Accord politique du 13 août 2007 à réunir les conditions d'organisation d'élections libres et transparentes dans un climat de paix s'est également traduite par le choix d'un mode moderne d'enrôlement avec délivrance des cartes d'électeurs incluant des données biométriques ; des réaménagements substantiels du code électoral, en particulier l'introduction des urnes transparentes, celle du bulletin unique, l'alignement du vote des populations nomades et des Tchadiens de l'étranger sur celui des autres électeurs, l'encadrement du vote des personnes en déplacement, les procurations, la participation des délégués des candidats aux délibérations de la CENI, etc. Certaines de ces innovations se sont heurtées aux réalités et contraintes du contexte local. C'est le cas pour l'inscription biométrique des

électeurs, un processus avorté partiellement du fait des attentes démesurées des signataires de l'Accord, peu soucieux qu'ils étaient des défis de l'opération, et partiellement à cause de la pusillanimité de l'administration électorale face aux coûts et aux délais de ce genre de recensement électorale. D'autres, à l'exemple des nouvelles modalités d'organisation matérielle du vote décrites ci-dessus, auraient pu contribuer à améliorer le processus électoral si elles étaient portées par une administration électorale à l'abri d'inférences politiques de toute sorte. Par ailleurs, la démilitarisation et la dépolitisation de l'administration, essentielles à l'environnement général des élections, ont été laissées à l'abandon alors qu'elles figuraient, elles aussi, dans l'Accord politique.

Maintenant que l'Accord politique du 13 août 2007 n'est plus officiellement en vigueur depuis la mise en place d'une nouvelle Assemblée, il serait approprié et utile que les acteurs politiques du Tchad ne perdent pas de vue l'esprit consensuel qui a prévalu à la signature et dans l'application de cet accord quand bien même ses termes sont aujourd'hui caducs. L'existence d'une majorité politique monocorde issue des urnes ne doit pas constituer un obstacle à l'identification et à la mise en place de nouveaux cadres de concertation entre les principales parties prenantes au processus électoral et, au-delà, au processus démocratique. Une élection ne s'achève pas avec la fin des opérations électorales, ni après la proclamation des résultats définitifs. Une approche strictement événementielle des élections occulte une dimension fondamentale de l'administration électorale : la fin d'un cycle électoral ouvre un nouveau. Une nouvelle élection commence à se préparer dès la fin de la précédente. Sans cette approche centrée sur le cycle électoral et la pérennisation des acquis d'un cycle d'élections à un autre, une stratégie claire de développement des réformes, de réponses à des besoins de réformes ou de mise en œuvre de réformes électorales, peut apparaître difficile à envisager, dans l'immédiat. Pour l'instant, depuis le boycott de l'élection présidentielle par une partie de l'opposition, il n'y a pas de véritable consensus de la classe politique sur le bilan à faire des élections passées, pas plus qu'une vision commune des actions à envisager pour une meilleure organisation des élections futures.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux sur les élections

Alan Wall et al. 2006, *Electoral Management Design: the International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Publications Office

Center for Transitional and Post-Conflict Governance, IFES/Bureau for Development Policy, UNDP, *Getting to the Core. A Global Survey on the Cost on the Cost of Registration and Elections*, 2005, UNDP

Rapports d'observation des élections

Coordination Générale des Associations de la Société Civile pour l'Observation des Elections au Tchad, *Rapport général d'observation du scrutin présidentiel du 03 mai 2006*, mai 2006

Coordination Générale des Associations de la Société Civile pour l'Observation des Elections au Tchad, *Rapport général d'observation du scrutin référendaire du 6 juin 2005*, juin 2005

Mission d'Observation Electorale de la Société Tchadienne (MOE-SCT), *Déclaration préliminaire, élection présidentielle du 25 avril 2011*

Mission d'Observation Electorale de la Société Tchadienne (MOE-SCT), *Déclaration préliminaire, élections législatives du 13 février 2011*

Observatoire National Indépendant pour le suivi des processus électoraux et la démocratie (ONIPED), *Déclaration préliminaire, élection présidentielle du 25 avril 2011*

Mission d'Observation électorale de l'Union européenne, Rapport final des élections législatives du 13 février 2011 au Tchad.

Centre de Solidarité des Jeunes pour la Formation et le Développement (CSJEFOD), *Déclaration préliminaire, élection présidentielle du 25 avril 2011*

Autres documents et rapports

Comité de suivi et d'appui à la mise en œuvre de l'Accord politique du 13 août 2007, *Mémoire relatif aux irrégularités de nature à entacher la sincérité et à affecter les résultats d'ensemble du 13 février 2011*, N'Djamena, février 2011

Commission Electorale Nationale Indépendante, *Rapport général sur le processus électoral 2009-2012*, N'Djamena, novembre 2012

Union Européenne/Délégation en République du Tchad, *Rapport d'évaluation finale du Programme d'Appui à la Réforme du Système Electoral au Tchad (PARSET)*, août 2011

Autres sources d'information

AFDB/OECD 2010 "Chad" IN African Economic Outlook, [www] <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/central-africa/chad/> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

IMF 2010 Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa, October, [www]

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2010/AFR/eng/pdf/sreo1010.pdf>, [PDF document, opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009a "Total population, both sexes combined" IN UNdata, 18 Jun, [www]

<http://data.un.org/Data.aspx?q=Population&d=PopDiv&f=variableID%3a12> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009b "Population growth rate" IN UNdata, 18 Jun, [www]

<http://data.un.org/Data.aspx?q=Population&d=PopDiv&f=variableID%3a47> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009c "Life expectancy at birth, females" IN UNdata, 18 Jun, [www]

<http://data.un.org/Data.aspx?q=Life+expectancy&d=PopDiv&f=variableID%3a67> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009d "Life expectancy at birth, males" IN UNdata, 18 Jun, [www]

<http://data.un.org/Data.aspx?q=Life+expectancy&d=PopDiv&f=variableID%3a66> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009e "Infant mortality rate" IN UNdata, [www]

<http://data.un.org/Data.aspx?q=MExico&d=PopDiv&f=variableID%3A77%3BcrID%3A484> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009f "Adult HIV/AIDS prevalence rate" IN UNdata, [www]
<http://data.un.org/Data.aspx?q=HIV%2fAIDS+prevalence&d=SOWC&f=inID%3a73> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2009g "Per capita GDP at current prices" IN UNdata, [www]
<http://data.un.org/Data.aspx?q=GDP&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurrID%3aUSD%3bpcFlag%3a1> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010a "Adult literacy rate" IN UNdata, 14 Ju, [www]
<http://data.un.org/Data.aspx?q=Adult+literacy&d=SOWC&f=inID%3a74> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010b "Military expenditure" IN UNdata, 12 Feb, [www]
http://data.un.org/Data.aspx?q=GDP&d=WDI&f=Indicator_Code%3AMS.MIL.XPND.GD.ZS [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010c "GDP" IN UNdata, 12 Feb, [www]
http://data.un.org/Data.aspx?q=GDP&d=WDI&f=Indicator_Code%3aNY.GDP.MKTP.CD [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010d "GDP growth" IN UNdata, 12 Feb, [www]
http://data.un.org/Data.aspx?q=GDP&d=WDI&f=Indicator_Code%3aNY.GDP.MKTP.KD.ZG [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010e "Inflation, GDP deflator" IN UNdata, 12 Feb, [www]
http://data.un.org/Data.aspx?q=Inflation&d=WDI&f=Indicator_Code%3aNY.GDP.DEFL.KD.ZG [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION 2010f "Total expenditure on health as percentage of gross domestic product" IN UNdata, 14 Jul, [www]
http://data.un.org/Data.aspx?q=health+expenditure&d=WHO&f=MEASURE_CODE%3aWHS7_143 [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

UN STATISTICS DIVISION UNDATED "Chad", [www]
<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Chad> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

US DEPARTMENT OF STATE 2010 "Chad" IN International Religious Freedom Report 2010, [www]
<http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2010/148673.htm> [opens new window] (accessed 24 Nov 2010)

WORLD BANK 2009 "Development Data Platform" IN Africa Infrastructure Country Diagnostic [www]
<http://www.infrastructureafrica.org/aicd/tools/data> [opens new window] (accessed 25 Nov 2010)

http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/TableofIndependentCountriesFIW2011.pdf

<http://www.moibrahimfoundation.org/fr/section/the-ibrahim-index>

ANNEXES

Annexe 1 :

**Questionnaire /
évaluation du cycle électoral au Tchad**

Evaluation générale du cycle électoral au Tchad

Questionnaire

Points d'entrée	CENI	Partis politiques	Société civile
Environnement général	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé dans l'organisation des élections des élections depuis l'Accord politique du 13 août 2007 ?</i> • <i>Le climat politique qui a prévalu au cours de ces élections était-il différent de celui qui avait cours auparavant ?</i> • <i>Dans quelle mesure le contexte (politique, sécuritaire, etc.) a-t-il contribué à améliorer les conditions d'organisation des élections ?</i> 		
Cadre juridique	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé au niveau des textes de base régissant l'organisation des élections ?</i> • <i>Comment avez-vous eu connaissance de l'existence de ces textes ?</i> • <i>Parmi ces textes, quels sont ceux qui ont été le plus utiles à votre travail sur le terrain ?</i> 		
Administrati on électorale	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quand les CENI régionales/départementales ont-elles été mises en place ?</i> • <i>Quelle était leur composition ?</i> • <i>Quelle était la nature des relations entre avec la CENI centrale (supervision, formation, encadrement, etc.) ?</i> • <i>Quelles ressources ont-été mises à votre disposition ? Etaient-elles adéquates ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quand les CENI régionales/départementales ont-elles été mises en place ? Quelle était leur composition ?</i> • <i>Etes-vous satisfait de la qualité du travail des CENI régionales/départementales ?</i> • <i>Les autorités administratives ont-elles joué un rôle dans la mise en place de ces démembrements ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quand les CENI régionales/départementales ont-elles été mises en place ? Quelle était leur composition ?</i> • <i>Etes-vous satisfait de la qualité du travail des CENI régionales/départementales ?</i> • <i>Les autorités administratives ont-elles joué un rôle dans la mise en place de ces démembrements ?</i>
Système électoral	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé dans la répartition des sièges entre les partis ?</i> • <i>Quel rôle avez-vous été amené à jouer dans la répartition des sièges ?</i> • <i>Quelles difficultés avez-vous éprouvé dans ce travail ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé dans la répartition des sièges entre les partis ?</i> • <i>Pensez-vous que la CENI régionale/provinciale comprenait bien et a bien joué son rôle dans la répartition des sièges ?</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé dans la répartition des sièges entre les partis ?</i> • <i>Pensez-vous que la CENI régionale/provinciale comprenait bien et a bien joué son rôle dans la répartition des sièges ?</i>
Délimitation des circonscriptions	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Qu'est-ce qui a changé dans la délimitation des circonscriptions électorales ?</i> • <i>Les limites de votre circonscription électorale sont-elles aisément identifiables ? La délimitation de ces circonscriptions vous semble-t-elle opportune ? Juste ? Adéquate ? Pourquoi ?</i> 		

Points d'entrée	CENI	Partis politiques	Société civile
Nomination et investiture des candidats	<p>Quel rôle avez-vous joué dans la réception des listes des candidats aux élections ?</p> <p>Quels éléments avez-vous pris en compte pour l'appréciation de ces listes ?</p>	<p>Comment s'est fait la nomination et l'investiture des candidats dans votre parti ?</p> <p>Quels critères étaient retenus pour la constitution de la liste de vos candidats ?</p>	<p>Comment évaluez-vous la nomination et l'investiture des candidats dans votre circonscription ?</p>
Recensement électoral	<p>Quel rôle avez-vous joué lors du recensement électoral ?</p> <p>Par qui, comment et quand a été fait le recrutement des agents recenseurs ? La période choisie était-elle adéquate et le temps suffisant pour enregistrer tous les électeurs potentiels ? L'accès aux centres d'enrôlement était-il aisé ? Comment et par qui s'est organisée l'affichage de la liste et la gestion des réclamations ?</p> <p>Comment évaluez-vous l'ensemble du processus de recensement ?</p>		
Distribution des cartes et gestion du fichier électoral	<p>Quand et comment s'est effectuée la distribution des cartes d'électeurs ?</p> <p>Quel rôle les CENI régionales/provinciales ont-elles joué dans la distribution des cartes ?</p>	<p>Comment évaluez-vous la distribution des cartes électorales dans votre région/département ?</p>	<p>Comment évaluez-vous la distribution des cartes électorales dans votre région/département ?</p>
Education civique et information des électeurs	<p>Comment les électeurs étaient-ils informés des activités de la CENI ?</p> <p>Y'a-t-il eu des campagnes d'information ? Par qui ? Quand ? Comment ?</p> <p>“</p> <p>Quel rôle y avez-vous joué ?</p>		
Campagne électorale	<p>Sous quelle forme s'est déroulée la campagne électorale dans votre circonscription ?</p> <p>Quel rôle avez-vous joué dans la campagne électorale ?</p>		
Utilisation des ressources publiques	<p>Avez-vous noté une utilisation des ressources de l'Etat pendant la campagne électorale (voitures, agents de l'Etat, etc.) ?</p> <p>Quel type de relations avez-vous entretenu avec les autorités administratives tout au long de la période de campagne ?</p>	<p>Quelles ressources avez-vous utilisé pour battre campagne ?</p> <p>L'Etat a-t-il mis à votre disposition des moyens pour faire campagne ?</p> <p>Quel était le rôle des autorités administratives tout au long de la période de campagne ?</p>	<p>Avez-vous noté une utilisation des ressources de l'Etat pendant la campagne électorale (voitures, agents de l'Etat, etc.) ?</p> <p>Quel était le rôle des autorités administratives tout au long de la période de campagne ?</p>

Points d'entrée	CENI	Partis politiques	Société civile
Rôle de l'administration publique et des forces de sécurité	<i>Quel était le rôle des autorités administratives, traditionnelles et des forces de défense et de sécurité tout au long de la campagne ? Y'a-t-il eu des interférences avec la conduite de la campagne électorale ? Demandaient-elles d'avoir une autorisation pour organiser des meetings ou faire circuler des caravanes de militants pendant la campagne ?</i>		
Bureaux de vote	<i>Quel rôle avez-vous joué dans la détermination du nombre et l'identification des bureaux de vote ? Quels sont les lieux où les BV étaient créés ? Comment les électeurs étaient-ils informés de la localisation de leurs BV ?</i> <i>Comment évaluez-vous la distribution, la localisation et l'accessibilité des BV ?</i>		
Matériel électoral	<i>Où le matériel électoral était-il stocké et gardé ? Qui en assurait la sécurité ? Le matériel électoral était-il livré à temps ? En nombre suffisant ? Par qui ? Qu'avez-vous fait du matériel électoral à la fin du vote ?</i> <i>Où le matériel électoral était-il stocké et gardé ? Qui en assurait la sécurité ? Le matériel électoral était-il livré à temps ? En nombre suffisant ? Par qui ? Avez-vous assisté à la remise du matériel électoral ?</i>		

Points d'entrée	CENI	Partis politiques	Société civile
Procédures de vote et de dépouillement	<p>Avez-vous été formé sur les procédures de vote et de dépouillement ? Quand ? Par qui ?</p> <p>Des guides/manuels de procédures ont-ils été mis à votre disposition ?</p> <p>Pensez-vous avoir compris les procédures de vote et dépouillement ?</p>	<p>Le personnel électoral a-t-il été formé sur les procédures de vote et de dépouillement ? Quand ? Par qui ?</p> <p>Comment évaluez-vous le niveau de compréhension de procédures de vote et dépouillement par le personnel électoral ?</p>	<p>Le personnel électoral a-t-il été formé sur les procédures de vote et de dépouillement ? Quand ? Par qui ?</p> <p>Des guides/manuels de procédures ont-ils été mis à leur disposition ?</p> <p>Comment évaluez-vous le niveau de compréhension de procédures de vote et dépouillement par le personnel électoral ?</p>
Personnel électoral	<p>Quel(s) critère(s) étai(ent) reten(us) pour la sélection du personnel électoral ? Qui était chargée de faire cette sélection ?</p> <p>Le personnel électoral a-t-il été formé ? Par qui ?</p> <p>En combien de temps ?</p> <p>Le personnel électoral a-t-il reçu une indemnité ? Quel en était le montant ?</p>	<p>Quel(s) critère(s) étai(ent) reten(us) pour la sélection du personnel électoral ? Qui était chargée de faire cette sélection ?</p> <p>Le personnel électoral a-t-il été formé ? Par qui ? En combien de temps ?</p> <p>Le personnel électoral était-il à la hauteur de vos attentes ?</p>	
Observateurs et délégués des partis politiques	<p>Quelle relation avez-vous entretenu avec les observateurs et les délégués des partis dans votre région/département ?</p> <p>Comment évaluez-vous leur travail ?</p>	<p>Votre parti a-t-il dépêché des délégués dans les bureaux de vote ? Quel était leur rôle ? Comment ont-ils été formés ?</p> <p>Quand ? Par qui ? Ont-ils reçu une indemnité ?</p> <p>Comment</p>	<p>Votre organisation a-t-elle déployé des observateurs dans les bureaux de vote ? Quel était leur rôle ? Comment ont-ils été formés ?</p> <p>Quand ? Par qui ? Ont-ils reçu une indemnité ?</p> <p>Comment évaluez-vous leur collaboration avec la</p>

Points d'entrée	CENI	Partis politiques	Société civile
<i>Organisation et gestion du contentieux électoral</i>	<i>Y'a-t-il eu des cas de contestations ? De quelle nature ? Comment ont-elles été réglées ?</i>		
<i>Environnement post-électoral</i>	<i>Les résultats du vote ont-ils été acceptés par tous ? Sinon, pourquoi ?</i>		

Annexe 2 :

Contraintes, recommandations et stratégies de mise en œuvre identifiées par la CENI

CHAPITRE IX :

CONTRAINTE, RECOMMANDATIONS ET STRATEGIES DE MISE EN ŒUVRE

*(Extrait de Commission Electorale Nationale Indépendante,
Rapport général sur le processus électoral 2009-2012, p. 79-90)*

L'Accord du 13 août 2007 a permis la mise en place d'un cadre juridique pour la préparation et l'organisation des élections, d'une CENI paritaire et d'un Bureau Permanent des Elections. Mais, dans la pratique, la CENI a rencontré d'énormes difficultés qui lui inspirent des recommandations et des stratégies de leur mise en œuvre.

IX.1. LES CONTRAINTES

Tout au long du processus électoral, des difficultés ont été enregistrées tant au niveau du cadre juridique que des organes mis en place.

IX.1.1. Les contraintes liées au cadre juridique

Il importe de souligner une difficulté majeure liée au cadre juridique devant servir de base pour la préparation et l'organisation des élections. En effet, la Loi N°003/PR/2008 du 07 janvier 2009 portant Code électoral comporte d'énormes lacunes dans ses dispositions essentielles, mettant la CENI en difficulté quant à son application. Il s'agit, entre autres, de la redondance de certaines dispositions, de l'imprécision de certains termes utilisés, des délais parfois trop longs par rapport aux activités à réaliser, etc.

Ces insuffisances relevées sont à l'origine de nombreuses modifications des dispositions du Code Electoral et de la loi créant la CENI. A titre illustratif, on peut citer :

- La Loi N°007/PR/2010 du 08 février 2010, portant modification de la Loi N°003/PR/ 2008 portant Code Electoral. Cette loi a modifié dix (10) articles du Code Electoral ;
- La Loi N°020/PR/2010 du 10 novembre 2010, modifiant les Lois 003/PR/2009 du 07 janvier 2009 et 007 /PR/2010 du 08 février 2010 portant modification du Code Electoral. Cette loi a modifié six (6) articles du Code Electoral dont trois (3) sont à leur deuxième modification ;
- La Loi N°022/PR/2010 du 22 novembre 2010, modifiant la Loi N°020/PR/2008 du 19 décembre 2008 portant création de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Cette loi a modifié six (6) articles de la loi sus citée;
- La Loi N°020/PR/2011 du 11 octobre 2011, portant modification du Code Electoral. Cette loi a modifié deux (2) articles du Code Electoral.

Ce sont au total dix huit (18) dispositions et non des moindres du Code Electoral et six (6) de la loi portant création de la Commission Electorale Nationale Indépendante qui ont fait l'objet de modification tout au long du processus électoral.

La loi portant création de la CENI comporte une lacune de taille. Cette loi n'a pas prévu la création des démembrements de la CENI au niveau des sous-préfectures, pourtant nécessaires à l'organisation des élections à la base. Celles-ci ont été créées ex nihilo par décret N° 394/PR/PM/2010 du 04 mai 2010 nommant les membres des démembrements sous préfectoraux de la CENI. Ce n'est que par la suite que la Loi 022/PR/2010 du 22 novembre 2010, modifiant la Loi 020/PR/2008 portant création de la CENI est venue combler ce vide juridique.

IX.1.2 Les contraintes liées à la logistique électorale

D'une manière générale, les acteurs politiques, les observateurs nationaux et internationaux et la CENI ont constaté que, d'une élection à une autre, de nombreux dysfonctionnements et insuffisances ont mis en mal le déroulement des scrutins dans certaines circonscriptions électorales.

Malgré les précautions prises par la Sous Commission logistique et les délégués nationaux pendant le chargement, le transport et le déchargement du matériel électoral, il a été constaté à chaque niveau des démembrements un manque ou une détérioration de matériel électoral. Cela s'est traduit très souvent dans certains bureaux de vote par l'insuffisance ou le manque de certains documents électoraux.

Le déploiement du matériel de N'Djamena vers les Régions n'a pas rencontré de difficultés majeures. Le plus souvent, c'est la composition des kits et leur déploiement vers les bureaux de vote par les CENI sous-préfectorales qui ont posé problème. Ceci s'explique par :

- Le faible niveau d'instruction de certains membres des démembrements et des membres des bureaux de vote ;
- L'arrivée tardive des kits dans certains bureaux de vote ;
- Le mauvais remplissage des Procès verbaux et des fiches de résultats.

IX.1.3. Les Contraintes liées aux opérations électorales

A ce niveau, quatre (4) contraintes majeures méritent d'être signalées. Il s'agit de :

- La livraison tardive des registres de recensement et des registres de bureau de vote ;
- La remise en cause par le Comité de Suivi du décret mettant en place les démembrements régionaux et départementaux ;
- L'établissement tardif du fichier électoral ;
- La destitution du premier Président de la CENI survenue en pleine mission d'affichage de listes et de formation des démembrements pour les élections législatives.

Ces difficultés sont à l'origine du non respect par la CENI du chronogramme initial des élections.

IX.1.4. Les Contraintes liées au contentieux électoral

Le Code électoral donne compétence au Conseil Constitutionnel pour connaître des contentieux des élections législatives et présidentielle, et à la Cour Suprême pour les élections locales.

Pour le processus électoral qui vient de s'achever, le Conseil Constitutionnel et la Cour Suprême ont géré des contentieux pré et post électoraux ayant abouti à des décisions qui ont influencé le cours des élections.

C'est le cas en ce qui concerne les élections législatives où le Conseil Constitutionnel a, par décision n°002/CC/SG/2011 du 13 février 2011, ordonné l'organisation des élections législatives partielles dans le Mandoul Occidental, la Tandjilé Ouest et la reprise des élections dans le Mayo Boneye.

C'est aussi le cas pour le chronogramme des élections communales qui a été attaqué devant la chambre administrative de la Cour Suprême par l'Association des Maires du Tchad qui a invoqué les dispositions du Code Electoral, notamment l'article 175, aux fins de sursis à exécution dudit chronogramme. La Cour Suprême a donné gain de cause aux requérants.

Pour les autres cas, la loi électorale reste muette sauf pour le contentieux liés aux élections locales où l'article 184 du Code prévoit que " le candidat qui s'est vu opposer un refus d'enregistrement dispose de quarante huit heures (48) pour saisir le tribunal de première instance qui statue dans les trois (3) jours".

IX.1.5. Les contraintes liées

à la mobilisation et à l'utilisation des ressources financières

La lourdeur des procédures de décaissement des fonds provenant aussi bien de l'Etat Tchadien que des Partenaires au Développement a obligé la CENI à reporter plusieurs fois certaines de ses activités pré électorales et électorales, par exemple le lancement tardif du recensement électoral. Il en est de même pour la mise en place des démembrements de la CENI et de l'organisation du recensement électoral dans les représentations diplomatiques et consulaires du Tchad à l'étranger.

IX.1.6. Les contraintes liées aux ressources humaines

Comme il a été signalé plus haut, le personnel d'appui de la CENI a été recruté progressivement sans qu'un organigramme ait été conçu au préalable. Les postes ont été créés sans tenir compte des besoins réels et sans définition claire des tâches liées à chaque poste. Cela a entraîné un dysfonctionnement quasi généralisé au sein de la CENI. Certains agents se retrouvent sans activité réelle, alors que d'autres en cumulent plusieurs.

Lors du recensement électoral, certains agents recenseurs, recrutés et formés par les démembrements, du fait de leur faible niveau, n'ont pas donné entière satisfaction dans certaines localités. Le résultat en est que les registres sont restés inexploitable par les agents de saisie du BPE, parce que mal renseignés.

Les agents recrutés pour la saisie des listes électorales recèlent eux-mêmes des carences techniques manifestes qui ont eu des répercussions sur le chronogramme de la CENI.

Au total neuf cent soixante (960) agents de saisie, de vérification et de validation ont été recrutés au BPE pour le traitement des listes.

Ces agents n'avaient pas tous des qualifications requises pour utiliser directement le logiciel commandé. En dépit des formations organisées pour combler les lacunes constatées, les prestations de ces agents n'étaient pas à la hauteur des attentes. Cela a eu des incidences sur l'établissement des listes électorales dans le temps prévu et par conséquent, les élections législatives qui devraient se tenir le 27 novembre 2010, ont été repoussées jusqu'au 13 février 2011.

Le même constat a été fait au niveau de la formation en cascade des délégués de la CENI aux démembrements et des démembrements aux agents des bureaux de vote.

Le Code Electoral en son article 39 donne compétence aux démembrements de la CENI de désigner les membres des bureaux de vote en respectant autant que possible la parité Majorité Présidentielle / Opposition Démocratique. Mais, dans la pratique, ces désignations n'ont pas respecté l'esprit de la loi. Les partis politiques ont imposé des agents dont le profil ne répondait pas aux exigences de la tâche, entraînant le mauvais remplissage des procès-verbaux et par voie de conséquence, l'annulation d'un nombre important de procès-verbaux des bureaux de vote.

IX.1.7. Les contraintes liées à l'éducation civique et électorale

Malgré que la CENI ait signé avec le RESOCIT une convention pour l'éducation civique et électorale, celui-ci n'a pas réalisé comme il se doit la sensibilisation de la population électorale. Il a été constaté le manque de respect du calendrier de sensibilisation et parfois la diffusion des informations contraires à la mobilisation ou au bon déroulement du scrutin. Les missions dépêchées par le RESOCIT sur le terrain ont pour la plupart écourté leur séjour, sans toucher l'ensemble de la population cible.

IX.1.8. Les contraintes liées à la communication

La CENI a utilisé plusieurs moyens de communication pour atteindre les différentes parties prenantes aux élections (spots publicitaires, tranches d'antenne à la télévision et à la radio

nationales, sketches, communiqués, points de presse, affiches, banderoles etc.). La CENI, de concert avec l'ONRTV, a mis en place une émission radio télévisée dénommée "La minute des élections" au cours de laquelle des informations sur le déroulement des activités électorales sont livrées à l'intention des parties prenantes. Mais les structures de communication publiques et privées existantes ne couvrent pas entièrement le territoire national.

Il convient par ailleurs de souligner que le niveau des électeurs, en majorité analphabètes, ne leur a pas permis d'appréhender ces informations essentiellement diffusées en français et en arabe par la CENI à leur intention.

L'insuffisance du niveau d'appropriation du contenu des formations par les démembrés et les membres des bureaux de vote a rendu difficile le transfert des connaissances reçues de la CENI.

IX.1.9. Les contraintes liées à l'observation électorale

Cent quatorze (114) ONG nationales et internationales ont été accréditées par la CENI pour observer les élections dans le respect des textes régissant l'observation électorale.

Si certains observateurs se sont conformés aux règles de l'observation électorale, d'autres par contre ont transgressé parfois sciemment le Code de Bonne Conduite en la matière, pour se transformer en acteurs, en dictant des comportements aux membres des bureaux de vote ou en communiquant directement avec la presse, oubliant ainsi leur rôle qui est celui de regarder, noter et transmettre.

Il convient de souligner que nombre d'entre elles n'ont pas déposé leurs rapports de mission à la CENI. Par conséquent, celle-ci ignore leurs observations faites sur les élections. Même certains rapports parvenus à la CENI ne contiennent ni des suggestions, ni des recommandations susceptibles d'aider la CENI à améliorer les élections à venir.

IX.1.10. Les contraintes liées à la gestion des résultats

La gestion des résultats commence depuis les bureaux de vote jusqu'à la CENI Nationale. La CENI a constaté que les contraintes sont essentiellement les pressions et interventions intempestives des partis politiques et des candidats ou partisans dans l'esprit d'influer le résultat des bureaux de vote. Ces comportements sont observés généralement pendant le dépouillement et le remplissage des procès-verbaux et même au cours des transmissions des résultats des bureaux de vote à la CENI en passant par les démembrements. Ce qui a rendu quelquefois impossible la publication des résultats dans la circonscription par les démembrements de la CENI. L'exemple du Mayo Boneye pendant les élections législatives est éloquent.

IX.1.11. Les contraintes liées aux relations avec les partenaires

• Le Gouvernement

Le Gouvernement a toujours répondu aux sollicitations de la CENI en mettant régulièrement à sa disposition les fonds nécessaires à l'organisation des élections. Il est souvent intervenu pour combler les manquements des partenaires au développement lorsque ceux-ci n'ont pas honoré leurs engagements. Toutefois, il convient de noter la lourdeur dans la procédure de décaissement des fonds à la CENI, entraînant le report de certaines activités programmées par celle-ci. Il en a été ainsi du lancement tardif du recensement électoral à l'intérieur comme dans les représentations diplomatiques et consulaires du Tchad à l'étranger.

• Le Comité de Suivi et d'Appui

Le Comité de Suivi et d'Appui est une émanation de l'Accord politique du 13 août 2007. Conformément au point 5, paragraphe 2 dudit Accord, le Comité de Suivi et d'Appui a pour attribution de veiller à l'application stricte de l'Accord. Mais, force est de constater que dans la pratique, cet organe a, par moment, outrepassé les limites normales de ses attributions, créant ainsi des interférences

aux activités et décisions de la CENI. On en veut pour preuve la remise en cause du Décret n° 370/PR/PM/2010 du 10 avril 2010 portant désignation des membres des démembrements de la CENI. Le Comité de suivi a procédé unilatéralement à de nouvelles désignations des membres des démembrements sans tenir compte des procès-verbaux ramenés par les délégués de la CENI à l'issue de la mission de mise en place des démembrements.

Cet état des choses a valu à la CENI d'être interpellée par la Cour Suprême suite aux plaintes introduites par les partis politiques lésés par les actes posés par le Comité de Suivi. Cela a eu des répercussions négatives sur le chronogramme, notamment le recensement qui était prévu pour démarrer le 21 février 2010 et qui n'a eu lieu que le 05 mai 2010.

L'absence des textes juridiques organisant et fixant les attributions du Comité de Suivi est au nombre des causes de son dysfonctionnement.

• **Les partenaires au développement**

En ce qui concerne les partenaires au développement, il faut relever que ceux-ci n'ont pas souvent respecté leurs engagements ou l'ont fait mais tardivement. C'est par exemple le cas de la livraison tardive des registres devant servir pour le recensement et du logiciel de traitement des listes électorales ou encore du désistement de la commande des motos par le PNUD peu avant le lancement du recensement électoral, qui a failli avoir des répercussions sur cette activité.

La CENI déplore aussi leur absence lors de l'organisation de l'élection présidentielle et surtout aux élections communales, alors que celles-ci devraient permettre l'ancrage de la démocratie à la base par la mise en place des conseils municipaux, cadres idéaux pour les actions de développement.

La désignation du Conseiller Technique Principal (CTP), dont le choix a été soumis à la CENI par les partenaires internationaux sur

un short liste, a constitué une pomme de discorde entre la CENI et ceux-ci. Ce litige a perduré, et a donné l'occasion à certains partenaires de fustiger par voie de presse la CENI.

Néanmoins, la CENI reconnaît et apprécie les relations de collaboration qui ont régné entre elle et tous les partenaires au développement dont les contributions financières, matérielles et techniques ont permis la réussite du processus électoral.

IX.2. Les contraintes liées aux organes de gestion du processus électoral

IX.2.1. La Commission Electorale Nationale Indépendante(CENI)

Le dysfonctionnement au sein de la CENI découle de son caractère hétéroclite en termes de profil et d'expérience de ses membres. En effet, les partis politiques chargés de désigner les membres de la CENI paritaire ne l'ont pas fait dans le respect des termes de la Loi 020/PR/2008 en son article 4 et de l'article 5 du Décret 621/PR/PM/MISP/2009. Il en est de même pour la désignation des membres des démembrements. Le plus souvent, dans la pratique, certains membres de la CENI et des démembrements ont été désignés par leurs partis politiques sans tenir compte des profils requis tels qu'énoncés dans la loi et le décret susmentionnés. Ce faisant, certains membres de la CENI n'ont pas respecté à la lettre l'article 6 du décret 621 qui dispose que : «... les membres de la CENI n'ont pas pour mission de défendre les intérêts particuliers des partis politiques qui les ont désignés».

Au sein même de la CENI, des dysfonctionnements ont été constatés dans les relations entre le bureau et la plénière. En effet, il a été maintes fois reproché au bureau d'avoir pris un certain nombre de décisions jugées essentielles sans consulter au préalable la plénière. Il a été reproché au même bureau d'avoir fait de la rétention d'informations, créant ainsi un déficit de communication au sein de l'administration électoral.

Au niveau des sous commissions techniques, des conflits de

compétences ont été régulièrement observés en méconnaissance totale du règlement intérieur qui détermine clairement les domaines de compétences de chacune d'elles.

Dans les relations de la CENI avec ses démembrements, on note par endroit, des heurts entre les membres des démembrements et les délégués, portant sur la revendication d'une grande transparence dans la gestion financière.

Au sein des démembrements, des dissensions entre les membres des bureaux et les autres membres relatives à la gestion des fonds mis à la disposition de ceux-ci pour les opérations électorales et leur fonctionnement, ont mis à mal la bonne réalisation des activités.

Toutes ces situations ont eu des conséquences négatives sur l'administration électorale dans sa globalité et dans la gestion des activités électorales en particulier. Les ratés constatés çà et là par les différentes missions d'observation ainsi que par les acteurs politiques lors des élections législatives du 13 février 2011, en ont été la résultante.

IX.2.2. Le Bureau Permanent des Elections (BPE)

Conformément à l'article 6 de la loi portant création d'une CENI et l'article 1er du Décret N°1690/PR/PM/CENI/2009 du 14 décembre 2009 portant organisation et attributions du Bureau Permanent des élections (BPE), le BPE est une structure administrative et technique permanente qui assiste la CENI dans toutes les opérations liées au processus électoral, relevant de son domaine de compétence.

En application de l'article 6 du Code Electoral, la CENI a procédé au choix de deux (2) personnalités comme Directeur Général et Directeur Général Adjoint du BPE qui a été entériné par un décret.

Dans l'exécution de ses attributions, le BPE a été confronté dès le début aux difficultés en termes de structures d'accueil, de matériel technique et de ressources humaines et énergétiques.

S'agissant des structures d'accueil, le BPE disposait au tout début

d'un local exigü qui ne permettait pas de contenir tous les équipements et le personnel nécessaire à l'exécution de ses tâches. La CENI a, lors d'une plénière, autorisé la construction des locaux complémentaires et l'acquisition des conteneurs à usage de bureaux et d'entrepôt.

Au niveau du matériel, celui prévu pour la saisie a été livré tardivement et en quantité insuffisante. Il en est de même pour le logiciel de traitement des listes électorales. Il a fallu acquérir du matériel informatique complémentaire sur les fonds alloués par l'Etat pour augmenter la capacité de traitement des listes électorales, dans l'esprit de tenir le délai prévu au chronogramme.

Au nombre des difficultés auxquelles le BPE a fait face, figure l'approvisionnement irrégulier en énergie. Le délestage quasi permanent de l'énergie par la Société Nationale d'Electricité (SNE) a perturbé les travaux de saisie et d'impression des listes électorales ainsi que des cartes d'électeurs. Pour renforcer les capacités énergétiques du BPE, les partenaires au développement, en l'occurrence l'Union Européenne et Counterpart International, ont livré deux groupes électrogènes.

Ces difficultés observées au niveau du BPE ont eu comme conséquence la concentration de plusieurs activités de la CENI au même moment (affichage des listes électorales, distribution des cartes d'électeurs, formations des démembrés et des membres des bureaux de vote, etc.).

IX.3. Recommandations.

IX.3.1. Au Gouvernement

La CENI étant une administration spécifique, ses activités obéissent à un calendrier très rigoureux. Ces activités sont contenues dans un chronogramme avec des délais parfois incompressibles dont le non respect peut entraîner le report des élections, voire même la modification des textes électoraux. De ce fait, il est recommandé au Gouvernement de :

- Mettre en place un mécanisme souple et adapté de décaissement de fonds qui prend en compte ces spécificités ;
- Réfléchir de concert avec la classe politique pour la mise en place d'une CENI pérenne ou d'un noyau permanent qui doit préparer un nouveau cycle électoral ;
- Envisager le passage de la Liste Electorale Permanente et Informatisée (LEPI) actuelle à l'établissement des cartes biométriques afin d'éviter les déconvenues liées au recensement classique. Ce qui suppose que des dispositions pratiques soient prises dès maintenant avant qu'un nouveau cycle électoral ne commence ;
- Procéder au toilettage des textes électoraux et plus particulièrement du Code Electoral. A cet effet, il conviendrait de mettre en place une équipe pluridisciplinaire à qui seront confiés les travaux de toilettage et d'harmonisation du cadre juridique avant le prochain cycle électoral ;
- Doter le BPE de locaux adéquats pour asseoir ses structures afin de remplir efficacement ses missions.

IX.3.2. Au Parlement

En sa qualité de représentant du peuple qui a l'initiative des lois, la CENI recommande au Parlement d'assainir le cadre légal des élections.

IX.3.3. A la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

La CENI doit développer une stratégie efficace de communication au niveau interne dans ses propres structures et avec ses démembrements, au niveau externe avec les pouvoirs publics, les acteurs politiques, la société civile, les électeurs, les partenaires au développement et toutes les autres personnes concernées par les élections ;

Elle doit mettre en place une stratégie efficace et appropriée de formation de ses membres, des membres des démembrements, des membres des bureaux de vote ;

Les membres de la CENI, une fois nommés, doivent exprimer leur indépendance vis-à-vis de leurs partis politiques afin de contribuer dans l'intérêt du pays à l'organisation d'élections démocratiques, libres et transparentes et de garantir la sincérité de ces élections ;

Pour le recensement ou la révision des listes électorales, le recrutement des agents doit être basé sur le critère de niveau ou de formation requise pour un bon remplissage des documents y afférents ;

IX.3.4. Au Bureau Permanent des Elections (BPE)

Au regard de ses attributions, le BPE est un instrument d'appui aux élections dont l'importance n'est plus à démontrer. Etant une institution pérenne qui a la charge de la mise à jour permanente du fichier électoral, il lui est recommandé de :

Mettre en place une stratégie de recrutement du personnel de haut niveau et lui assurer une formation pointue et adaptée à ses besoins spécifiques ;

Faire appel à l'expertise locale, dans certains domaines, lorsqu'elle est disponible, ce qui lui permettra d'éviter le recours aux expatriés dont le coût des prestations est très élevé et la disponibilité souvent non garantie ;

Adapter ses équipements à l'évolution de la technologie pour répondre au mieux aux exigences électorales.

IX.3.5. Aux Partis Politiques

La CENI recommande de :

- Désigner leurs représentants à la CENI et dans les démembrements, en respectant scrupuleusement les termes de la loi instituant celle-ci, en observation des critères de compétence, d'expérience, d'intégrité morale, de hauteur de vue et de sens patriotique;
- Eviter d'influencer les membres de la CENI qu'ils ont eux-mêmes désignés afin de préserver leur indépendance ;

- Laisser une grande liberté aux démembrements de la CENI pour recruter les membres des bureaux de vote capables de tenir ces bureaux et de remplir correctement les procès-verbaux ;
- S'investir dans la sélection, la formation et la prise en charge de leurs délégués auprès des bureaux de vote afin d'assurer un bon suivi du déroulement du scrutin et des opérations de traitement des résultats ;
- S'imprégner suffisamment des textes électoraux et plus particulièrement du Code Electoral avant de se lancer dans les compétitions électorales.

IX.3.6. A la Société Civile

La CENI recommande à la Société Civile de respecter ses engagements dans l'avenir en vue de sensibiliser et d'éduquer effectivement les citoyens à la vie électorale.

IX.3.7. Aux Partenaires au développement

La Commission Electorale Nationale Indépendante recommande de:

- Continuer à œuvrer pour la consolidation de la démocratie au Tchad en soutenant les efforts du Gouvernement dans l'organisation des élections apaisées et transparentes, gage de stabilité ;
- Honorer pleinement les engagements qu'ils ont pris pour appuyer les élections ;
- Améliorer leurs procédures de financement souvent trop lourdes.

IX.3.8. Aux médias

La CENI recommande aux médias de continuer à observer la neutralité dans le traitement des informations, comme ils l'ont fait pour le processus électoral écoulé, afin d'éviter tous dérapages pendant la période électorale.

IX.3.9. Aux Observateurs

La CENI recommande de :

- Respecter scrupuleusement le code de bonne conduite de l'observation électorale ;

- Déposer leurs rapports de mission d'observation à la CENI afin de permettre de prendre en compte les suggestions et recommandations qu'ils ont formulées.

IX.4. Les stratégies de mise en œuvre

La gestion d'un processus électoral est une activité lourde et complexe. Tirant les leçons des élections passées, la CENI considère que les questions suivantes méritent une réflexion approfondie pour mieux préparer les échéances électorales futures. Cette réflexion multidirectionnelle doit viser une meilleure définition des stratégies adaptées à l'organisation d'élections fiables, crédibles, transparentes et moins contestées par les candidats en compétition.

Dans l'entendement de la CENI, ces stratégies concernent en particulier le financement des élections, les procédures de désignation et le profil des membres de la CENI et des démembrements, le renforcement des capacités du BPE et la nécessité d'une réflexion sur la permanence de la CENI.

IX.4.1 Le financement des élections

La problématique du financement des élections en Afrique est posée partout.

Les élections étant une opération coûteuse, il est important de se poser en permanence la question sur les sources de financement des élections qui constituent un élément de souveraineté nationale.

Aborder la question dans les termes adéquats, revient à demander au Gouvernement de financer les élections par les ressources internes. La CENI estime que, avec la volonté politique et une détermination de provision budgétaire annuelle, le Tchad peut financer les futures élections pour éviter les aléas liés aux promesses des ressources externes qui arrivent souvent à compte-gouttes.

IX.4.2. Les procédures de désignation et le profil des membres de la CENI et des démembrements

Les leçons tirées du processus électoral sur lequel porte ce rapport renseignent sur les blocages et les pesanteurs des partis politiques

pendant le processus de désignation des administrateurs électoraux. Selon la volonté des acteurs politiques, la CENI est pratiquement un organe politique composé de membres représentant la Majorité Présidentielle et l'Opposition Démocratique. La désignation des membres de la CENI tant au niveau national qu'au niveau des démembrements sacrifie la qualité au profit de l'appartenance politique.

Dans un proche avenir, les réflexions à initier devraient s'orienter vers la mise en place d'une CENI qui mette en avant la compétence, l'expérience et la neutralité politique.

En réalité, la CENI est un arbitre qui doit rester neutre par rapport à la compétition électorale qu'elle est supposée arbitrer. Si ces considérations sont prises en compte, les procédures de désignation des membres de la CENI et des démembrements seront améliorées et moins marquées politiquement.

IX.4.3. Le renforcement des capacités du BPE

La situation actuelle plaide en faveur du renforcement des capacités humaines, matérielles et financières du Bureau Permanent des Elections. Cet organe qui gère et met à jour le fichier électoral mérite donc une attention particulière.

Un plan stratégique de renforcement de cette structure devrait être conçu dans les meilleurs délais pour que le BPE puisse évoluer en une structure technique, outillée, avant, pendant et après les élections. Dans la logique du cycle électoral, cette évolution serait rentable pour la démocratie tchadienne et pour la maîtrise des opérations électorales.

IX.4.4. La nécessité d'une réflexion sur la permanence de la CENI

Le rôle et la responsabilité de la CENI dans sa version actuelle méritent un autre débat participatif qui implique plusieurs partenaires électoraux. Selon les textes en vigueur, la CENI ne conduit pas l'ensemble des opérations liées au processus électoral.

Au moment où la formule de CENI permanente tend à se généraliser en Afrique, la question est de savoir si le temps n'est pas venu pour une réflexion sur la permanence de la Commission Electorale Nationale Indépendante du Tchad.

Le caractère permanent de la CENI, pour plus d'efficacité, de professionnalisme et d'efficience, entraîne une autre réflexion sur l'expertise et la compétence des hommes et des femmes appelés à servir au sein de l'organe de gestion des élections.

Toutes les stratégies de mise en œuvre inspirées par les difficultés et les contraintes rencontrées pendant le processus électoral 2009-2012, les recommandations formulées et les leçons apprises pendant les échéances électorales passées pourront dans l'avenir bénéficier d'un débat élargi à plusieurs partenaires électoraux. Il s'agit là d'une sorte d'évaluation globale du processus électoral devant permettre de récolter un maximum d'idées pour mieux négocier le tournant des prochaines élections.

Annexe 3 :

Résultats définitifs des élections au Tchad depuis le retour au multipartisme

Tableau 10 : Résultats définitifs de l'élection présidentielle du 2 juin 1996 (premier tour)

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby	MPS		43.82
2	Kamougue Wadal Abdelkader	URD		12.39
3	Saleh Kebzabo	UNDR		8.61
4	Jean Alingué Bawoyeu	UDR		8.30
5	Lol Mahamat Choua	RDP		5.93
6	Younous Ibédou	-		3.29
6	Adoum Moussa Seif	CNDS		2.91
7	Abdoulaye Lamana	-		2.74
8	Ngarledjy Yorongar	FAR		2.08
9	Mahamat Abdoulaye	-		2.06
10	Abbas Mahamat Ambadi	-		1.62
11	Naimbaye Lossimian	-		1.52
12	Adoum Hassan Issa	-		1.24
13	Elie Romba	UDPT		1.12
Total				100.00

Source : CENI/Conseil constitutionnel, 2012

Tableau 11: quelques statistiques de l'élection présidentielle du 2 juin 1996 (premier tour)

Total inscrits	3 565 913
Votants	2 406 962
Taux de participation	67.5 %
Bulletins blancs ou nuls	88 224
Suffrages exprimés	2 318 738

Source : CENI/Conseil constitutionnel, 2012

Tableau 12: résultats définitifs du second tour – 3 juillet 1996

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby	MPS		69.09
2	Kamougue Wadal Abdelkader	URD		30.91
Total				100.00

Source : CENI/Conseil constitutionnel, 2012

Tableau 13: résultats définitifs des élections législatives du 23 février 1997

Parti	Nombre de sièges (125)
MPS	65
URD	29
UNDR	15
RDP	03
PLD	03
AND	02
ACTUS	02
CNDS	01
FAR	01

Source : CENI/Conseil constitutionnel, 2012

Tableau 14: Résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 mai 2001

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby Itno	MPS	1,533,509	63.17
2	Yorongar Kodji Ngarledji Le Moiban	FAR	396,864	16.35
3	Saleh Kebzabo	UNDR	169,917	7
4	Kamougue Wadal Abdelkader		146,125	6.02
5	Ibni Oumar Mahamat Saleh	PLD	70,248	2.89
6	Delwa Kassiré Coumakoye Nouradine	RNDP	57 382	2,36
6	Jean Alingué Bawoyeu	UDR	53 513	2, 20
Total			2 427 558	100.00

Source : Conseil constitutionnel, résultats définitifs du 1er tour de l'élection présidentielle du 20 mai 2001

Tableau 15 : quelques données de base sur l'élection présidentielle du 20 mai 2001

Total inscrits	4 069 099
Votants	2 497 215
Taux de participation	61, 37%
Bulletins nuls	69 657
Suffrages exprimés	2 427 558

Source : Conseil constitutionnel, résultats définitifs du 1er tour de l'élection présidentielle du 20 mai 2001

Tableau 16 : résultats définitifs des élections législatives du 21 avril 2002

Parti	Nombre de sièges (155)	%
MPS	113	
RDP	10	
FAR	10	
Viva-RNDP	05	
UNDR	05	
URD	03	
ACTUS	01	
ARD	01	
MPDT	01	
CDF	01	
CNDS	01	
RPR - Lingui	01	
RNDT - Le Réveil	01	
UN	01	
RFDT	01	

Tableau 17: résultats définitifs des élections législatives du 21 avril 2002

Parti/coalition	Nombre de sièges (155)
Mouvement patriotique de salut (MPS)	113
Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP)	10
Front des forces d'action pour la République (FAR)	10
Rassemblement national pour le développement et le progrès (RNDP)	5
Union nationale pour la démocratie et le renouveau (UNDR)	5
Union pour le renouveau et la démocratie (URD)	3
Action pour le renouveau du Tchad (ART)	1
Action pour l'unité et le socialisme (ACTUS)	1
Mouvement populaire pour la démocratie au Tchad (MPDT)	1
Convention nationale démocratique et fédérale (CDF)	1
Rassemblement nationale pour la démocratie au Tchad-le réveil	1
Union nationale	1
Rassemblement des forces démocratiques au Tchad	1
Convention nationale démocratique et sociale (CNDS)	
Rassemblement pour la République - Lingui (RPR-Lingui)	
Total	

Tableau 18: résultats définitifs du référendum constitutionnel de juin 2005

Résultats	Total	%
OUI	1 835 392	65, 75
NON	956 180	34, 25
Suffrages valablement exprimés	2 791 592	100.00
Total inscrits	4 958 156	
Votants	2 866 382	
Taux de participation	57, 8%	
Bulletins nuls/blancs	74 810	

Tableau 19 : résultats définitifs de l'élection présidentielle du 3 mai 2006

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby	MPS	1 863 042	64,67
2	Delwa Kassiré Koumakoye	Viva-RNDP	436 002	15,13
3	Albert Pahimi Padacké	RNDT - Le Reveil	225 368	7,82
4	Mahamat Abdoulaye	MPDT	203 637	7,07
5	Brahim Koulamallah	MSA/R	152 940	5,31
Total			2 880 989	100,00

Tableau 19 : quelques données de base de l'élection présidentielle du 3 mai 2006

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby	MPS	1 863 042	64,67
2	Delwa Kassiré Koumakoye	Viva-RNDP	436 002	15,13
3	Albert Pahimi Padacké	RNDT - Le Reveil	225 368	7,82
4	Mahamat Abdoulaye	MPDT	203 637	7,07
5	Brahim Koulamallah	MSA/R	152 940	5,31
Total			2 880 989	100,00

Tableau 20 : résultats définitifs de l'élection présidentielle du 25 avril 2011

N°	Nom	Parti	Voix	%
1	Idriss Deby	MPS	2 504 069	88,68
2	Albert Pahimi Padacké	RNDT - Le Reveil	170 188	15,13
3	Nadji Madou		150 226	05,32
Total				100,00

A PROPOS DE EISA

EISA est une organisation à but non lucratif dont le siège est à Johannesburg, en Afrique du Sud, où elle a été créée en juin 1996 sous le nom de « Institut Electoral d'Afrique du Sud » avant de devenir « Institut Electoral d'Afrique Australe ». Depuis mars 2010, EISA est devenu « Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique », un changement de dénomination conforme à sa nouvelle direction stratégique ainsi qu'à l'envergure géographique et thématique de ses activités.

La vision de l'organisation est : un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix. Cette vision s'exécute à travers la mission assignée à l'organisation et qui consiste à viser l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

En quelques années, EISA est passé d'une ONG d'assistance électorale limitée à l'Afrique Australe à une organisation plus diversifiée travaillant d'un bout à l'autre du continent avec des partenaires au niveau national, régional, pan-Africain et mondial. Aujourd'hui, les activités de l'Institut ne couvrent plus uniquement les élections mais s'étendent à d'autres domaines de la démocratie et de la gouvernance tels que le développement des partis politiques, la gestion des conflits, l'appui aux Parlements, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), la gouvernance locale et la décentralisation. De plus, EISA travaille étroitement avec les Communautés Economiques Régionales (SADC, CEEAC, CEA) et l'Union Africaine.

En dehors de l'Afrique Australe où il est présent à Johannesburg (Afrique du sud), Antananarivo (Madagascar), Maputo (Mozambique), Harare (Zimbabwe) et Kinshasa (RDC), EISA a ouvert des bureaux nationaux à Bujumbura (Burundi), Abidjan (Côte d'Ivoire), Nairobi (Kenya), Khartoum (Soudan), N'Djamena (Tchad) et au Caire (Egypte).

*EISA - Boulevard François TOMBALBAYE (Rue de 40 m)
BP : 6631 N'DJAMÉNA TCHAD - TÉL. +235 22 51 12 72*

*EISA, 14 Park Road Richmond, 2092
Johannesburg, Afrique du Sud*

*site web: www.eisa.org.za - email: chad@eisa.org.za
Maquette : Sylvain MBAIKOUBOU - Impression : IDT*

Lucien TOULOU a été Directeur Pays de EISA au Tchad de 2009 à 2012.

Il est actuellement Directeur Pays de EISA à Madagascar.

Juriste de formation, Baïdessou SOUKOLGUÉ est chargé de programmes à EISA - Tchad