

LES ÉTUDES DU CERI

N° 257 - octobre 2021

L'OBSERVATION ÉLECTORALE EN AMÉRIQUE LATINE ACTEURS, MÉTHODES, POINTS DE VUE

Erica Guevara

L'observation électorale en Amérique latine

Acteurs, méthodes, points de vue

Résumé

Les missions d'observation électorale, qui ont connu une croissance exponentielle au cours des trente dernières années, sont devenues un outil de légitimation des élections à l'échelle mondiale. Elles ont assumé différents rôles, qui se sont superposés au fil du temps, et les observateurs sont perçus aujourd'hui tant comme des « soignants » que comme des policiers, des juges et des experts. Une grande diversité d'acteurs nationaux et internationaux sont impliqués dans l'organisation des missions, constituant un véritable milieu professionnel. Pourtant, on sait peu de choses sur le fonctionnement concret de ces dispositifs et sur les facteurs qui déterminent la construction du regard de l'observateur. Pionnière en la matière, l'Amérique latine offre un terrain de choix pour les étudier. L'observation participante et comparée des pratiques adoptées par trois types d'acteurs (organisation internationale, organisation régionale d'autorités électorales et ONG) dans trois pays différents (l'Équateur, la Colombie et le Mexique) permet de montrer à quel point les objectifs, les méthodologies et les résultats de ces organisations diffèrent. Contrairement aux discours affichés par les gouvernements, il n'y a pas une seule mission d'observation électorale, mais plutôt de nombreux points de vue, en fonction du rôle adopté par l'organisation et des contraintes nombreuses qui pèsent sur son travail.

Election Observation in Latin America

Actors, Methods, Viewpoints

Abstract

Election observation has grown exponentially over the past three decades and has become a tool for legitimizing elections on a global scale. These missions have played different roles that have overlapped over time: observers are seen as doctors, police officers, judges and election experts. A great diversity of national and international actors is involved in the organization of the missions, in what has become a real professional environment. However, little is known about the concrete operation of these missions and the factors that determine how the observer's eye is shaped. A pioneer in election observation, Latin America offers a prime field to study them. Participatory and comparative observation of the practices adopted by three types of actors (international organizations, regional organizations of electoral authorities and NGOs) in three different countries (Ecuador, Colombia and Mexico) makes it possible to show to what extent objectives, methodologies and results of these organizations differ. Contrary to the rhetoric displayed by governments, rather than a unique election observation mission, there are many points of view that depend on the role adopted by the organization and the many constraints on its work.

L'observation électorale en Amérique latine

Acteurs, méthodes, points de vue

Erica Guevara, Université Paris 8, Chercheuse associée au Ceri Sciences Po

Une grande agitation règne au sein de l'équipe logistique qui coordonne l'arrivée des observateurs internationaux et qui m'accueille à l'aéroport El Dorado de Bogota, quatre jours avant le deuxième tour de l'élection présidentielle de 2018. Une des observatrices espagnoles, qui a atterri le même jour, risque de ne pas pouvoir entrer sur le territoire et de voir son accréditation révoquée. Peu de temps avant le décollage de son avion, cette députée et porte-parole du parti Podemos de l'Assemblée de Madrid a publié un tweet :

« Je pars vers Bogota pour participer aux élections de dimanche en tant qu'observatrice internationale. Le pays qui a signé un accord de paix historique il y a un an et demi a l'opportunité de faire de Gustavo Petro le président d'un pays aussi merveilleux qu'affamé de justice sociale ».

Son message était accompagné de deux photos : un *selfie* pris sur son siège dans l'avion, et un cliché de sa carte d'embarquement dépassant de son passeport espagnol posé sur un « Rapport alternatif sur la situation des disparitions forcées en Colombie présenté devant le Comité contre les disparitions forcées des Nations unies ». Sous celui-ci, un dossier du groupe parlementaire de l'Union européenne, sur lequel son prénom était marqué au feutre, ainsi que la mention « Mission Colombie ». A son arrivée à Bogota, le tweet en question est devenu viral, dénoncé par une importante organisation colombienne d'observateurs électoraux, la Mission d'observation électorale (MOE). L'équipe logistique qui m'accueille m'explique que les magistrats du Conseil national électoral (CNE), l'institution publique chargée de l'organisation des élections en coordination avec le Registre national, ont convoqué une réunion plénière d'urgence pour gérer cette situation ; les discussions sont houleuses. Sans plus attendre, à peine quelques heures plus tard, le CNE émet une résolution qui révoque effectivement l'accréditation en tant qu'observatrice internationale de

la députée espagnole¹. La résolution cite le tweet, photos à l'appui, ainsi qu'une autre résolution de 1997 (n° 447), qui énonce les devoirs des observateurs internationaux, en particulier l'interdiction de toute forme de prosélytisme ou de manifestations en faveur ou contre un parti politique. Elle conclut donc à la violation des principes de l'observation électorale par la députée espagnole, annule son accréditation, et demande aux ministères colombiens de l'Intérieur et des Affaires internationales de faire appliquer cet acte administratif. Dans un nouveau message publié sur son compte Facebook peu de temps après, la députée espagnole présente ses excuses au peuple colombien et regrette profondément tout désagrément causé à la mission internationale, mais aussi l'instrumentalisation de son tweet, au préjudice des forces politiques de gauche.

Cet incident témoigne de la quantité d'acteurs impliqués dans un dispositif d'observation électorale (organisations internationales, organisations régionales, organisations publiques chargées d'organiser les élections, ministères, organisations non gouvernementales, partis colombiens dans ce cas mais également partis d'autres pays, médias) et de la complexité des rôles et des normes plus ou moins explicites qui sont censées dicter le comportement des observateurs électoraux, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Parmi ces normes, celles de la neutralité et de l'impartialité sont centrales, mais d'autres contraintes nombreuses, aux frontières souvent floues, pèsent sur leur travail.

Le dispositif de l'observation électorale a connu une croissance exponentielle au cours des trente dernières années². Pourtant, on connaît peu de choses du fonctionnement de ces dispositifs et des organisations qui mettent en place des missions d'observation électorale dans différents pays. Que font les observateurs électoraux ? Quelles sont les méthodologies adoptées et comment sont organisées les missions ? Quels sont vraiment leurs objectifs ? Pour répondre à ces questions, la littérature a tendance à partir soit des textes (chartes, accords et manuels) produits par les acteurs internationaux et nationaux impliqués, soit de définitions normatives de ce que l'observation électorale « devrait être ». Mais peu d'études cherchent à comprendre ce que les missions d'observation électorale font sur le terrain.

Mon objectif est de faire ici une cartographie des acteurs impliqués dans l'observation électorale en Amérique latine, dans une perspective comparée, destinée à mettre en évidence leurs diverses logiques de fonctionnement, et la différence de leurs points de vue sur l'élection. Afin de simplifier la démonstration, je me concentrerai plus précisément sur la comparaison de trois types de missions d'observation internationales auxquelles j'ai pu participer, dans trois pays : l'Equateur, la Colombie et le Mexique. Ces missions ont été sélectionnées dans un échantillon de huit séjours d'observation participante que j'ai réalisés depuis 2014, dans six pays de la région latino-américaine pendant les élections présidentielles, en occupant différents rôles. Le choix a porté sur ces trois pays d'une part car il était possible de trouver dans chacun d'eux les mêmes types d'acteurs (organisation internationale, organisation régionale qui travaillait avec une institution nationale chargée des élections, et organisation non gouvernementale nationale) ; d'autre part parce que dans chacun de ces trois pays j'ai pu participer à des missions d'observation électorale coordonnées par un type d'acteur différent : l'Organisation des Etats américains (OEA)

¹ Conseil national electoral, Résolution 1 439 de 2018, République de Colombie.

² S. Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma : Why Election Observation Became an International Norm*, Ithaca, Cornell University Press, 2011, p. 8.

en Equateur, les deux institutions publiques nationales chargées de l'organisation des élections en partenariat avec une organisation régionale en Colombie (le Conseil national électoral et le Registre national de Colombie, en partenariat avec l'Union interaméricaine des organisations électorales) et une ONG nationale au Mexique (le Réseau universitaire citoyen et démocratique).

Plutôt que de comparer le déroulement des élections ou les résultats de l'observation électorale dans chaque pays, je me concentrerai sur les particularités des missions d'observation selon les acteurs qui les organisent.

Tableau 1
Corpus des missions d'observation électorale étudiées³

Pays		Equateur	Colombie	Mexique
Election		Présidentielle de 2017	Présidentielle de 2018	Présidentielle de 2018
Organisateurs des missions	Organisation internationale	OEA	OEA	OEA
	Organisation régionale + Organisation nationale électorale	Uniore/Capel en partenariat avec le CNE	Uniore/Capel en partenariat avec le CNE et le Registre national	Uniore/Capel en partenariat avec l'Institut national électoral
	ONG et société civile	Corporation participation citoyenne	MOE	RUCD
en rouge : observation participante de la mission par l'autrice				

Pour chaque pays, je dispose donc de données asymétriques⁴, dont l'intérêt est justement de montrer comment le point de vue adopté par l'organisation peut l'amener à percevoir certains éléments et pas d'autres. Je compare ainsi chaque fois les données issues de l'observation participante à une mission d'observation électorale organisée par l'un des acteurs, aux données des rapports et des documents publiés par les deux autres organisations dans chaque pays. En suivant le raisonnement développé par Marie-Hélène Sa Vilas Boas, il s'agit de « montrer comment les conditions d'accès aux données ont conditionné leur construction, tout en représentant, en soi, un questionnement pour la comparaison »⁵. Tout comme dans un travail précédent⁶, je m'interroge sur la construction du regard de l'observateur, et sur la manière dont la matérialité du dispositif de l'observation électorale peut l'orienter. Dans le cadre des missions réalisées, si ma démarche a été réflexive dès le départ, j'ai respecté les consignes qui m'ont été données par l'organisation en charge de la mission, afin de pouvoir retracer les implications de ces consignes, ainsi que les interactions entre les différents acteurs. Les observations renseignées dans les carnets de terrain ont par la suite été complétées par les informations publiées par chaque organisation. Enfin, un tableau recensant de manière exhaustive toutes les missions auxquelles les acteurs internationaux ont pu participer depuis 1962 m'a permis de mieux évaluer l'importance de chacun d'entre eux dans le milieu de l'assistance électorale.

³ On trouvera un tableau des sigles dans l'Annexe 2 à la fin du volume.

⁴ M.-H. Sa Vilas Boas, « Ecrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée*, n° 1, Vol. 19, 2012, pp. 61-74.

⁵ *Ibid.*, p. 62.

⁶ E. Guevara, « Un vote organisé par des gangs ? Observation d'une mission d'observation internationale de l'élection présidentielle de 2014 au Salvador », *Critique internationale*, n° 78, 2018, pp. 127-146.

L'approche adoptée est celle de la sociologie de l'international, le point de départ étant celui de l'observation participante des « moments de coalescence » des acteurs internationaux, de manière à saisir les interactions qui surviennent entre eux et avec d'autres types d'acteurs. Si « toute activité politique (même l'international) se passe quelque part »⁷, les missions d'observation électorale représentent des terrains de choix pour objectiver la mondialisation, et dans ce cas précis, les lieux de socialisation entre acteurs impliqués dans le domaine de l'« assistance électorale », et la convergence des normes.

Alors même qu'il s'agit de pays différents, l'objectif est de montrer que les missions d'observation électorale sont des arènes où les acteurs échangent, rivalisent, créent des réseaux, et travaillent pour des enjeux qui dépassent largement le contexte du jour de l'élection, finalement peu important ou mineur pour bon nombre d'organisations, alors qu'il s'agit paradoxalement du moment le plus médiatisé de ces missions, et pour lequel le plus de moyens sont déployés. Tout au long de leur histoire, plusieurs fonctions ont été attribuées aux missions d'observation électorale, qui ont fini par se superposer, alors que dans les faits chaque organisation poursuit des objectifs spécifiques. Après une revue générale des présupposés, élaborés tout au long de l'histoire de ce dispositif, qui ont déterminé les recherches sur le sujet, je comparerai les missions d'observation électorale menées par les trois types d'acteurs identifiés dans chacun des trois pays.

LA CONSTRUCTION D'UN DISPOSITIF ÉLECTORAL

L'observation électorale, un concept polysémique

Beaucoup de contraintes et de présupposés pèsent sur l'observation électorale. Tout d'abord, au pied de la lettre, elle repose sur le postulat de l'intérêt d'un regard externe (d'un étranger, dans le cadre de l'observation internationale, mais aussi d'un citoyen extérieur au processus d'organisation des élections lors des observations nationales) sur le déroulement d'un scrutin. L'externalité du regard est ici comprise comme gage de neutralité et de dépolitisation. Comme en témoigne l'exemple de la députée espagnole de Podemos dont l'accréditation a été annulée en Colombie, il est indispensable pour l'observateur ou l'observatrice d'adopter une posture non partisane pour accomplir cette tâche, même si la nature de sa fonction est politique dans son pays. La double nature internationale et nationale de l'observation électorale montre que l'extériorité supposée de l'observateur est située par rapport à l'Etat (dont ni l'étranger ni le citoyen issu de la société civile ne font partie), et implique donc une méfiance de départ par rapport aux institutions étatiques et à leurs capacités à mener à bien un processus électoral.

⁷ J. Siméant, V. Lickert, F. Pouponneau, « Echelles, récifs, bureaux. Terrains du politique à l'international », dans J. Siméant (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, CNRS Editions, 2015, p. 14.

Ce regard est également investi d'une mission d'expertise, l'observateur électoral étant censé pouvoir détecter toute irrégularité, toute anomalie ou tout dysfonctionnement d'un système électoral. Il est donc considéré comme un observateur professionnel, devant disposer de compétences visuelles essentielles à l'accomplissement de sa tâche. Dans ce « travail des regards »⁸ se confondent aujourd'hui des caractéristiques de plusieurs métiers : il lui est en effet demandé d'être à la fois soignant, policier, juge et expert de l'élection. L'observateur doit être capable de déceler et d'interpréter les « symptômes » d'une « maladie » de l'élection, de poser un diagnostic et de trouver un remède approprié (de fournir des recommandations) ; de contrôler les comportements déviants et frauduleux des autres acteurs impliqués et de les signaler aux autorités compétentes ; d'être un pacificateur et de prévenir la violence électorale ; de porter un jugement sur la gravité des éventuelles fautes commises, au point de pouvoir « condamner » l'issue d'une élection ; enfin, de disposer des compétences nécessaires pour collecter des données représentatives de manière systématique. Tout cela en suivant un protocole rigoureux, permettant de vérifier et de contrôler à l'aide de méthodes de comptabilisation parallèle des votes que les résultats annoncés sont corrects, et également d'établir des statistiques sur le déroulement de l'élection dans l'ensemble des bureaux de vote d'un pays. Au-delà de la « naturalité des aptitudes visuelles »⁹ que l'observation électorale suppose (alors que chacun de ces métiers demande un apprentissage et « l'incorporation de normes d'observation » et de « manières de regarder spécifiques »¹⁰), cet inventaire des compétences professionnelles associées au travail des missions d'observation électorale témoigne de ce qu'elles peuvent être lourdes de conséquences, et souligne la manière dont cette fonction peut être surinvestie par différents types d'acteurs.

Cependant, une revue des formes prises par l'observation électorale met plutôt en évidence que cette expression n'a que récemment été utilisée pour désigner des opérations d'« observation » dans le sens où on l'entend aujourd'hui. Comprise par différents acteurs internationaux comme un outil parmi d'autres destiné à faire de l'« assistance électorale », ou de la « promotion de la démocratie », l'observation électorale ou le « *monitoring* électoral »¹¹ ont servi à désigner des groupes de personnes étrangères ou locales réalisant une panoplie d'activités aux définitions, aux cadres normatifs et aux méthodes variables (et souvent flous) selon les organisations et les acteurs impliqués.

Pour définir la pratique, les études ont tendance à recourir soit aux corpus de chartes, de traités, de textes normatifs et de manuels rédigés par ces acteurs, soit à la littérature sur la promotion de la démocratie, qui cherche à définir ce qu'une « bonne élection » devrait être, et donc ce à quoi une « bonne observation électorale » devrait correspondre¹². Dans les deux cas, il est assumé que l'observation électorale est une pratique pertinente, homogène,

⁸ M. Meyer, « Le travail des regards. Photographier les interactions et interagir avec les photographies », dans Marc Perrenoud (dir.), *Les Mondes pluriels de Howard Becker*, Paris, La découverte, 2013, p. 149.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ P. Bourdieu, *Manet, une révolution symbolique*, Paris, Le Seuil, 2013, p. 14.

¹¹ En anglais c'est d'ailleurs l'expression *monitoring elections* qui est la plus utilisée.

¹² F. Friedenberg, « En el jardín de las delicias ! Los informes de las misiones de observación electoral como una herramienta para evaluar las elecciones en América latina », présenté lors de la Conférence globale de l'Association mondiale d'organisations électorales (AWEB), République dominicaine, 20-24 août 2015.

qui aurait des effets positifs sur le contexte politique et sur le degré de démocratie du pays observé. Les définitions proposées par ces deux familles de textes partent ainsi d'un idéal de l'observation électorale, plus que d'un ensemble de pratiques. Par exemple, le point de départ de nombreuses études sur les cas latino-américains est souvent une revue des différents accords et chartes issus des sommets américains et ibéro-américains dans lesquels le rôle des organisations régionales (telles que l'Organisation des Etats américains) dans la promotion de la démocratie a été successivement défini, modifié ou précisé. Il est aussi courant de trouver une confrontation des définitions données par les différentes organisations, telle que celles du code de conduite des observateurs internationaux de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IIDEA), qui indique que l'observation électorale désigne « la collecte systématique d'informations sur le processus électoral, avec l'objectif spécifique d'arriver à une opinion étayée sur le caractère adéquat de ce processus, à partir de données collectées par des personnes ou des organisations spécialisées, qui ne sont pas intrinsèquement autorisées à intervenir dans celui-ci »¹³. S'en suit généralement une série de développements sur les critères pertinents pour déterminer en quoi consiste une « élection adéquate », ou sur la manière dont ces critères d'évaluation (tels que la propreté, l'inclusion, la libre concurrence entre candidats) ont pu évoluer dans le temps. Ces développements portent par exemple sur l'idée qu'une mission d'observation électorale ne doit plus se limiter à valider/invalidier une élection (*thumbs up/thumbs down*), et doit dépasser les jugements simplistes d'autrefois, car il ne suffit plus de qualifier une élection comme étant « libre et juste » (*free and fair* selon l'expression consacrée¹⁴), la mission de l'observation électorale s'étend au-delà, dans le cadre d'une démarche qui vise à évaluer plutôt la qualité et l'intégrité de la démocratie¹⁵.

Cette conception, qui se diffuse depuis la fin des années 1980, part essentiellement de la réflexion des organisations états-uniennes sur l'exportation de la démocratie, à travers la mise en œuvre de projets destinés à diffuser la démocratisation dans les pays dits en transition¹⁶. Elle correspond à ce qui est connu dans la littérature comme le « fétichisme électoral »¹⁷, le présupposé qui conduit à croire à la « démocratisation instantanée » grâce à l'organisation d'élections¹⁸. Dans le cadre de ce travail, plutôt que d'adopter une définition normative préalable de l'observation électorale, je cherche à regarder les pratiques concrètes qui ont été désignées au moyen de cette expression, et les acteurs qui s'en sont saisis depuis plusieurs décennies.

¹³ D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson (dir.), « *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*, Mexico, FCE, IIDH, Université d'Heidelberg, IIDEA, TEPIF, IFE, 2007, p. 1073.

¹⁴ E. Bjornlund, *Beyond Free and Fair. Monitoring Elections and Building Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004.

¹⁵ P. Norris, *Strengthening Electoral Integrity*, New York, Cambridge University Press, 2017 ; P. Norris, A. Nai, *Election Watchdogs : Transparency, Accountability and Integrity*, New York, Cambridge University Press, 2017.

¹⁶ B. Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie : ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*, Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2012, p. 69.

¹⁷ R. Bertrand, J.-L. Briquet, *Cultures of Voting : The Hidden History of the Secret Ballot*, Londres, Hurst, 2007.

¹⁸ E. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, *op. cit.*, p. 32.

Une histoire de l'observation électorale

Il est habituel de faire remonter les origines de l'observation électorale à l'année 1857, lorsqu'une commission européenne composée de représentants autrichiens, britanniques, français, russes et turcs établie par le traité de Paris, s'est rendue sur place pendant les élections dans les territoires disputés de Moldavie et de Valachie après la guerre de Crimée. Il s'agissait alors d'une mission à visée plutôt diplomatique, destinée à garantir l'application des traités. Ce n'est qu'à partir de la fin de la Deuxième Guerre mondiale que la pratique se développe vraiment, lorsque l'ONU commence à superviser des élections telles que celles de la Corée en 1948, ou celles des pays africains en transition vers l'indépendance. Entre 1956 et 1989, l'ONU est présente de différentes manières, à l'occasion d'une trentaine de plébiscites, référendums et élections en Afrique et en Asie, qualifiés de « territoires non autonomes en transition vers l'indépendance »¹⁹. Le rôle assumé par l'ONU est donc proche de l'assistance électorale, et correspond à une prise en charge de l'organisation des élections. Pendant cette période, l'Organisation des Etats américains, créée en 1948 par vingt et un pays de la région dont les Etats-Unis, se dote d'une charte dont l'objectif principal est de « promouvoir et de consolider la démocratie représentative », ce qui la conduit à réaliser ses premières missions d'observation électorale à partir de 1962, en République dominicaine et au Costa Rica. Ces missions de l'OEA dites de première génération prennent la forme d'un « accompagnement politique, symbolique et présentiel de témoins internationaux dans le processus électoral »²⁰. Les rapports de l'organisation disponibles pour cette période montrent qu'il s'agit surtout d'envoyer une équipe de personnalités politiques prestigieuses (en général trois) quelques jours avant l'élection, à la demande du pays en question. Ces émissaires sont généralement accueillis par les autorités du pays, rencontrent différents types d'acteurs locaux, puis visitent quelques bureaux de vote selon un circuit qui ne les éloigne pas trop de la capitale. Ils rédigent ensuite un rapport, qui peut contenir des critiques et des recommandations, mais aussi des louanges. Entre 1962 et 1989, l'OEA fait vingt-cinq missions dans onze pays, en majorité à l'occasion des élections présidentielles, toujours avec des équipes très restreintes. Le Commonwealth commence aussi à développer quelques missions d'observation électorale à partir de 1964 (au Guyana), dans des territoires historiquement liés à la Grande-Bretagne.

La pratique de l'observation électorale ne se développe pleinement et dans le monde entier qu'à partir de 1989 et de la fin de la guerre froide. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à Copenhague en 1990 conduit à la multiplication des missions d'observation électorale dans les pays de l'Europe centrale et orientale, ainsi que dans ceux de l'ancienne URSS, coordonnées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'Amérique latine figure également parmi les régions où le dispositif est le plus populaire et se développe le plus pendant cette période. Le Centre Carter joue un rôle central dans le processus de reconnaissance internationale de l'observation électorale, notamment lors des élections décisives de 1989 au Panama et de 1990 au Nicaragua. Véritable médiateur pendant ces élections, l'ancien président Jimmy Carter fait évoluer la pratique de l'observation électorale, créant une façon de faire, en

¹⁹ *Ibid.*, p. 55.

²⁰ Organisation des Etats américains, « OEA : 50 años observando elecciones en las Américas », DECO/OAS, 2012, p. 4.

se basant sur ses propres convictions plus que sur une méthode préalablement établie²¹. C'est encore le Centre Carter qui joue un rôle central dans le développement de techniques telles que celle du « décompte parallèle des votes » (*parallel vote tabulation*), qui donne lieu par la suite à un ensemble de méthodes permettant de vérifier le résultat des élections (comme le *quick count*, ou décompte rapide des voix²²).

Après l'importante mission UNTAG (United Nations Transition Assistance Group) développée en Namibie en 1989 pour assurer la sortie de conflit, dans laquelle les élections étaient vues comme un élément essentiel de la transition vers la démocratie, les élections de 1990 au Nicaragua marquent aussi un tournant pour l'ONU, qui y développe sa première mission de vérification dans un Etat indépendant (avec 237 observateurs). C'est à cette occasion que l'OEA réalise sa première mission de grande envergure (433 observateurs) et de plus longue durée (presque un an). L'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD) de l'OEA est créée cette même année, et sera dorénavant chargée de l'organisation des missions d'observation électorale qui accompagneront les transitions à la démocratie dans la région latino-américaine. L'OEA distingue ainsi les missions avant et après 1990, date à partir de laquelle démarrent les missions de deuxième génération, qui ont pour objectif de travailler sur la qualité des processus électoraux. La forme des missions est de plus en plus structurée, et l'objectif est également de fournir de l'assistance et du soutien aux Etats membres pour renforcer leurs institutions et leurs processus démocratiques.

C'est toujours pendant les années 1980 qu'apparaissent les premières organisations nationales d'observation électorale dans le monde. Le Namfrel (National Citizen's Movement for Free Elections), né aux Philippines en 1983, joue un rôle central dans la dénonciation de fraudes électorales en 1986 et dans la surveillance des élections suivantes, et il est reconnu aujourd'hui comme la première véritable expérience de ce type. Son succès témoigne du potentiel de l'observation électorale nationale, et influence d'autres groupes en Asie et en Afrique, et en Amérique latine. Des échanges entre groupes d'observation électorale de différentes régions du monde sont initiés. C'est de nouveau en Amérique latine que l'idée de l'observation électorale nationale prend de l'ampleur, avec la création de groupes d'éducation civique et électorale ou de surveillance des élections, tels que l'organisation Civitas (Croisade pour la démocratie) ou le Comité pour des élections libres lors du plébiscite de 1988 au Chili. Des acteurs de la société civile, dont les Eglises, mais aussi des associations de citoyens, s'impliquent dans la comptabilisation parallèle des résultats des élections au Mexique en 1988, au Panama en 1989, au Paraguay en 1991 et 1993, en République dominicaine et en Haïti en 1990, ou encore au Guyana en 1992. Le rôle que s'attribuent ces missions nationales est de faire de l'éducation civique, d'appeler à la participation, et surtout de détecter ou d'empêcher la fraude électorale.

A partir de cette période, les acteurs internationaux qui cherchent à jouer un rôle actif dans l'assistance électorale et l'observation des élections se multiplient. L'ONU différencie de plus en plus les différents types d'assistance électorale, en fonction de son degré d'implication dans ceux-ci (assistance technique, organisation et surveillance des élections et enfin observation et

²¹ E. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, op. cit., pp. 76-81.

²² Le *quick count* consiste à estimer les résultats d'un scrutin (avant leur annonce officielle) à partir des résultats consignés dans les procès-verbaux d'un échantillon de bureaux de vote représentatifs du comportement électoral dans l'ensemble du pays.

évaluation des élections), et se spécialise plutôt dans le soutien technique, refusant souvent de faire de l'observation. De leur côté, l'OSCE et l'OEA, mais aussi l'Union européenne, développent des méthodologies d'observation électorale similaires et de plus en plus structurées. Entre 1990 et 2005, une centaine de missions sont réalisées par l'OEA, lors de scrutins présidentiels, parlementaires, locaux et de référendums. Dans le reste du monde, d'autres organisations régionales (comme l'Union africaine), et non gouvernementales (comme l'Asian Network for Free Elections) se développent. En Amérique latine, parmi les acteurs internationaux les plus importants, il faut distinguer l'IIDEA, déjà cité, créé en 1995 sous la forme d'une organisation non-gouvernementale dont les Etats-Unis ne font pas partie, destiné à être un forum d'échanges d'idées et d'expériences entre experts, universitaires et praticiens impliqués dans la gouvernance démocratique. L'IIDEA n'organise pas de missions d'observation en son nom, mais il y participe activement et se donne pour tâche de collecter et de disséminer des règles et des bonnes pratiques ; il est souvent à l'initiative de projets de coopération internationale. D'autres acteurs sont à placer dans la même catégorie que le Centre Carter, celle des ONG et des fondations internationales consacrées à la promotion de la démocratie. Du côté des Etats-Unis, ces acteurs ont souvent un lien avec la fondation National Endowment for Democracy²³ (NED, créée en 1983 sous Ronald Reagan pour diffuser la démocratie dans le monde). Les plus importantes sont le National Democratic Institute for International Affairs (NDI, rattaché au parti démocrate), l'International Republican Institute (IRI, rattaché au parti républicain), et l'International Foundation for Election Systems (IFES, créée en 1987). Financées essentiellement par le gouvernement des Etats-Unis (notamment l'USAID, l'Agence des Etats-Unis pour le développement international), mais aussi par des dons privés, ces fondations sont à l'initiative directe ou indirecte de nombreuses missions d'observation et d'assistance technique électorales. Citons enfin la Fondation Friedrich Ebert et la Fondation Konrad Adenauer, rattachées aux partis allemands, qui n'organisent pas directement de missions d'observation, mais participent activement à celles des autres partenaires internationaux et produisent de nombreux rapports sur la qualité de la démocratie et des élections dans les pays latino-américains.

L'approbation de la Charte démocratique interaméricaine de 2001 donne une impulsion encore plus importante à la démocratie électorale en Amérique latine et aux missions d'observation. Elle établit qu'il est « de la responsabilité des Etats d'organiser et de mener à bien des processus électoraux libres et justes », et que « les Etats peuvent solliciter, en exerçant leur souveraineté, l'arrivée de missions d'observation électorale, qui se réalisent selon les normes et principes de l'OEA, en garantissant la non-intervention ». Une première Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections, assortie d'un code de conduite, est aussi adoptée par des acteurs du monde entier lors d'un sommet de l'ONU en 2005. A partir de 2006, la création du Département pour la coopération et l'observation électorale (DECO) au secrétariat des affaires politiques de l'Organisation des Etats américains marque le début d'une troisième étape, qui conduit à la professionnalisation de l'observation électorale, grâce à la mise en place d'une méthodologie standardisée, qui permet de recueillir les mêmes données dans chaque pays, de manière systématique. Le département se structure également à l'aide d'un organigramme interne, et donne une forme fixe aux missions, dorénavant composées d'une équipe de spécialistes

²³ N. Guilhot, *The Democracy Makers : Human Rights and International Order*, New York, Columbia University Press, 2015.

permanents et d'un groupe d'observateurs recrutés au coup par coup. Cette professionnalisation de l'observation électorale, sous un format beaucoup plus rigoureux, est à considérer parmi les facteurs qui conduisent à l'augmentation exponentielle du nombre de missions de l'OEA. En effet, entre 2006 et 2021, l'organisation a mis en place 127 missions d'observation électorale, soit 21 missions de plus qu'entre 1962 et 2006. L'OEA étend son domaine d'action notamment dans les pays des Caraïbes. Elle réalise aussi pour la première fois des missions aux Etats-Unis en 2016 et en 2020, et au Brésil en 2018 et en 2020.

Un bilan de l'observation électorale en Amérique latine montre que ce sont surtout les pays de l'Amérique centrale qui, pour différentes raisons (dont des contextes de post-conflit), ont fait l'objet de missions depuis 1962. Dans les Caraïbes, Haïti a reçu beaucoup d'assistance électorale depuis les années 1990, mais c'est surtout la République dominicaine qui a sollicité systématiquement la présence d'observateurs électoraux depuis 1961. Les pays andins, et surtout la Bolivie et l'Equateur, ont fait l'objet de nombreuses missions, tous acteurs confondus. La Colombie, le Venezuela et le Pérou en ont reçu essentiellement dans des contextes politiques décisifs. En revanche, le cône Sud est beaucoup plus frileux en ce qui concerne l'observation électorale, certains pays, tels que le Chili, l'Argentine et l'Uruguay n'acceptant même pas les observateurs, sauf dans le cadre de projets ponctuels d'assistance électorale. Le Brésil a régulièrement sollicité de l'assistance technique de l'ONU pendant les années 1990, lors de la période correspondant à la mise en place des machines à voter dans le pays, mais très peu par la suite. Le Paraguay fait lui aussi beaucoup appel aux missions d'observation, indépendamment des organisations concernées. Enfin, l'Union européenne est pour sa part surtout intervenue dans les pays d'Amérique centrale (Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala) et les pays andins (Bolivie, Equateur, Pérou).

Ces quelques repères historiques en témoignent, l'observation des élections par des organisations internationales ou non gouvernementales s'est développée tout d'abord de manière *ad hoc*, afin de légitimer ou de créer de la confiance dans le processus électoral dans des pays particuliers et dans des contextes politiques donnés, dans des délais souvent très serrés. Il s'agissait donc, pour les organisations concernées, d'apporter une solution ou un accompagnement face à une situation spécifique, censée prendre fin, à laquelle faisait face le pays, dans un temps limité. Les moniteurs internationaux jouaient ainsi souvent des rôles de premier plan dans les « drames électoraux »²⁴. Plutôt rares jusqu'à la fin des années 1980, les missions d'observation électorale étaient jusqu'alors très petites, se limitant souvent à l'envoi de trois ou quatre observateurs la veille de l'élection, chargés de visiter quelques centres électoraux et de faire un rapport public légitimant le processus électoral. Les formes des missions et leurs tâches étaient très variables, et plus proches d'une légitimation symbolique des processus en cours que d'un véritable contrôle. Ce n'est qu'à la fin de la guerre froide et surtout avec l'apparition des missions d'observation nationales que les volets « police de l'élection » (centrés sur la propreté et la transparence), contrôle des résultats et prévention de la fraude se développent. Ce sont des méthodes comme le décompte parallèle des votes ou le calcul des résultats à partir d'un échantillon représentatif de bureaux de vote qui mènent enfin au volet plus statistique du travail d'observation électorale, qui ne se professionnalise vraiment que depuis une quinzaine d'années, en se concentrant plutôt sur

²⁴ J. Kelley, *Monitoring Democracy: When International Election Observation Works, and Why It Often Fails*, Oxford, Princeton University Press, 2012, p. 3.

la qualité des élections. Les missions d'observation électorale se sont par la suite tant généralisées à l'échelle mondiale que l'on peut affirmer qu'il s'agit maintenant d'une norme internationale. Celle-ci s'est diffusée de manière très rapide et en apparence contre-intuitive (car la présence d'acteurs extérieurs à l'élection peut représenter une menace pour la souveraineté et la légitimité du gouvernement et du pays en question). Aujourd'hui, la pratique est tellement développée et normalisée qu'il est possible de parler d'une véritable industrie²⁵. Devenue un secteur d'expertise, l'organisation des élections et la promotion de la démocratie²⁶ réunissent beaucoup d'acteurs à différentes échelles, souvent en concurrence.

Etat de la recherche

Il est frappant de constater qu'une grande partie de la littérature consacrée à l'observation électorale est critique de la pratique, même lorsqu'elle part de l'idée qu'il s'agit d'un outil pertinent, aux effets positifs et même décisifs sur le contexte politique et la « qualité de la démocratie » d'un pays. Dans ce cas précis, l'étude consiste souvent à faire le bilan du dispositif, de ses effets positifs et de ses problèmes, et à proposer des pistes pour l'améliorer, de manière à ce qu'il permette de mieux contrôler et évaluer les processus électoraux dans les différents pays, et prévenir leurs failles.

Les recherches se sont surtout concentrées sur le volet international de l'observation électorale, et sur le processus qui l'a conduite à se constituer très rapidement en norme internationale, comprise par Susan Hyde comme un « standard partagé de comportement approprié par des acteurs avec une identité donnée »²⁷. Dans le cadre de l'Amérique latine, cette discussion conduit certains auteurs à analyser plus particulièrement la manière dont les pays de la région, si jaloux de leur souveraineté vis-à-vis des Etats-Unis, ont généralisé la présence de missions d'observation électorale dans lesquelles les ressources et l'influence des acteurs de ce pays sont majeures²⁸. Les effets de ces missions sur la souveraineté nationale ainsi que sur « la promotion et la défense de certains modèles de démocratie »²⁹ par rapport à d'autres ont été eux aussi étudiés³⁰.

Les études cherchent à expliquer l'important succès d'un dispositif en apparence très coûteux pour les Etats, car il implique d'accepter l'ingérence étrangère dans une des opérations politiques les plus sensibles d'un pays, celle des élections. En ce qui concerne l'observation électorale, la norme est celle de la croyance partagée que tout dirigeant qui se veut démocrate doit inviter des

²⁵ E. Bjornlund, *Beyond Free and Fair*, op. cit.

²⁶ B. Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie*, op. cit., T. Carothers, *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, Washington, Carnegie endowment for international peace, 1999.

²⁷ S. Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma*, op. cit., p. 5.

²⁸ A. Santa Cruz, *International Election Monitoring : Sovereignty and the Western Hemisphere Idea*, New York/Londres, Routledge, 2005.

²⁹ T. Legler, S. Lean, D. Boniface, *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007 ; A. Cooper, T. Legler, *Intervention Without Intervening ? The OAS Defense and Promotion of Democracy in the Americas*, New York, Palgrave, 2006.

³⁰ A. Santa Cruz, *International Election Monitoring*, op. cit. ; D. Boniface, « The OAS's mixed record », dans T. Legler, S. Lean, D. Boniface, *Promoting Democracy in the Americas*, op. cit.

observateurs internationaux lors de ses élections et recevoir leur approbation, surtout lorsqu'il existe une incertitude sur l'engagement du gouvernement par rapport à la démocratie. Le corollaire de cette proposition consiste à croire que toute élection non observée ne serait pas démocratique. C'est cette croyance qui conduirait les « pseudo-démocrates »³¹ ou les gouvernements ayant l'intention de commettre une forme de fraude ou de contrôle des élections à inviter quand même des observateurs internationaux, car le coût de leur absence serait plus important que le risque d'être découvert la main dans le sac. Les pseudo-démocrates inviteraient des observateurs essentiellement pour ne pas donner le mauvais signal à la communauté internationale, ce qui consiste à présupposer une forme de manipulation de l'observation électorale par les gouvernements.

Les travaux cherchent en outre à comprendre les effets et l'influence que le travail des moniteurs étrangers peut avoir sur le processus électoral d'un pays sur le court et le long terme, que ce soit sous l'angle normatif de la mesure de l'efficacité des dispositifs d'observation électorale dans l'amélioration de la « qualité » de la démocratie³², ou sous l'angle plus critique de l'analyse des effets sociaux et politiques de la généralisation d'une assistance à la bonne gouvernance et à la démocratie³³. Ces recherches mettent clairement en évidence la façon dont les normes démocratiques et les réalités politiques nationales sont issues de processus de coproduction auxquels participent une multitude d'acteurs locaux, internationaux ou transnationaux³⁴.

Si les missions d'observation électorale sont coûteuses pour les Etats, elles le sont également pour les organisations internationales. Ces missions valent-elles tous les efforts qui leur sont consacrés ? En partant de cette interrogation, Judith Kelley cherche à déterminer les effets des missions d'observation électorale, à court, moyen et long terme. En se fondant sur une description des différentes contraintes auxquelles les observateurs sont soumis, elle repère les facteurs qui peuvent influencer leur jugement, et les facteurs susceptibles d'orienter leur travail, entre autres la tendance des organisations à être plus complaisantes avec les pays où, même si les élections sont loin d'être exemplaires, les moniteurs constatent des progrès par rapport aux scrutins précédents. Parmi les contraintes, les éléments matériels et logistiques figurent en bonne place : les missions d'observation électorale sont souvent de trop courte durée, disposent de ressources limitées, sont constituées par des personnes qui ont une connaissance approximative du terrain et doivent jongler avec des contraintes politiques importantes. Pour ces raisons, l'impact de l'observation électorale serait particulièrement limité le jour même de l'élection. Selon cette auteure, les missions peuvent avoir un effet, mais plutôt à long terme, car les pays ont tendance à prendre en compte les recommandations exprimées dans les rapports des organisations observatrices, surtout si elles reviennent lors des élections suivantes³⁵. Se concentrer sur le jour de l'élection, pourtant le plus investi par les acteurs politiques et par les médias n'aurait finalement que peu d'intérêt.

Un même type de diagnostic est fait dans au moins deux articles publiés par des dirigeants du DECO. Dans un texte qui propose de repenser l'observation électorale, Betilde Muñoz-

³¹ S. Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma*, op. cit.

³² P. Norris, *Strengthening Electoral Integrity*, op. cit.

³³ J. Kelley, *Monitoring Democracy*, op. cit.

³⁴ B. Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie*, op. cit., p. 2.

³⁵ J. Kelley, *Monitoring Democracy*, op. cit.

Pogossian (ancienne directrice du DECO) et David Alvarez Veloso se demandent s'il est possible de « dépasser le thème de la journée électorale »³⁶. Ils insistent sur le changement de paradigme de l'observation électorale, de moins en moins focalisée sur l'objectif à court terme de la propreté des élections, et de plus en plus sur leur qualité, demandant de se concentrer sur l'ensemble des étapes du processus électoral, notamment préalables à l'élection. Reconnaisant que les missions concentrées sur le jour J ne permettent quand même pas d'éviter certaines pratiques frauduleuses, et soulignant le coût des missions en termes de moyens et de personnel, mais aussi d'« opportunités perdues » (car beaucoup de données sur des sujets importants ne sont pas collectées ni exploitées), ces auteurs prônent des missions impliquant un déploiement moins important de personnel, qui auraient beaucoup plus d'expertise sur les sujets structurels, et qui seraient sur place bien avant l'élection. Trois des principaux coordinateurs du DECO insistent dans un article publié en 2018 sur le fait que de plus en plus de questions électorales concernant des sujets divers, tels que la forme que prend le système électoral, les résultats de l'élection, ou l'exercice des droits politiques des citoyens se résolvent dans le cadre judiciaire, dans des tribunaux spécialisés ou constitutionnels. L'importance prise par la « justice électorale » implique donc, selon ces auteurs, une attention accrue de la part de l'OEA sur ces questions liées au contentieux électoral, qui ont souvent lieu avant ou après l'élection³⁷.

Autant dans la littérature scientifique que chez les praticiens, un consensus semble se dégager quant à l'importance de consacrer plus d'attention à l'étude de l'ensemble des étapes du processus électoral et à leur préparation, en partant toujours bien sûr du présupposé d'une possible amélioration du fonctionnement des systèmes démocratiques dans les différents pays grâce à l'aide internationale. Un paradoxe semble donc se dégager entre les critiques et réserves exprimées par rapport au dispositif y compris par des acteurs qui font de l'observation électorale, et la croissance exponentielle de celle-ci ces dernières années.

D'un point de vue méthodologique, ces études ont tendance à considérer les effets des missions d'observation électorales en bloc, en considérant les rapports des organisations internationales les plus importantes et dont les méthodologies sont les plus standardisées, sans distinguer les différentes configurations d'acteurs qui interviennent dans chaque pays et lors de chaque élection. Les méthodologies adoptées par ces acteurs pendant ces missions d'observation ne sont pas vraiment étudiées, pas plus que l'évolution des rôles qu'elles tiennent dans le temps, alors que comme on l'a vu plus haut, les enquêtes plus poussées avec des équipes conséquentes d'observateurs sont très récentes. Peu de place est accordée à l'analyse des interactions entre les différents acteurs sur place, ou au processus qui conduit à interpréter les informations collectées par chaque observateur dans un sens ou dans un autre, au sein d'une même organisation. Les rapports individuels produits par chaque moniteur, et les biais qui risquent d'orienter son travail sur le terrain sont traités de manière cumulative et globale. La spécificité du travail d'observation des moniteurs et la construction de l'expertise du regard³⁸ requise par chaque mission sont peu

³⁶ B. Muñoz-Pogossian, D. Alvarez Veloso, « La responsabilidad de observar : repensando la observación electoral de la OEA », *América latina Hoy*, n° 70, 2015, pp. 55-76.

³⁷ G. De Icaza, C. Fernandez, B. Santamaría, « Observando la justicia electoral : La experiencia de las misiones de observación electoral de la OEA », *Revista Mexicana de derecho electoral*, n° 11, 2017, pp. 215-233.

³⁸ M. Meyer, « Le travail des regards », art. cité, p. 149.

analysées : tout se passe comme si observer une élection dans un pays étranger allait de soi. Si les résultats produits par les missions d'observation internationales ont été longuement analysés, les modalités concrètes de leur production de données n'ont été que très peu explorées³⁹. Enfin, la matérialité des différents dispositifs d'observation électorale est peu étudiée : on accorde peu d'attention à la manière dont l'organisation matérielle et logistique de l'observation, comprise comme une « technologie politique »⁴⁰ au même titre que l'isoloir ou l'urne, va orienter le regard de l'observateur et sa perception des différents indices qu'il peut voir ou ne pas voir.

Dans la suite des travaux sur la fabrique de la démocratie, qui partent de l'idée que le champ du pouvoir national devient un « enchâssement complexe » entre l'Etat, le gouvernement, les partis politiques, mais aussi des Etats-puissances, des ONG, des organisations internationales et régionales et diverses fondations politiques⁴¹, je m'intéresse donc aux modalités d'organisation des missions d'observation électorale, coordonnées par différents types d'acteurs, à différentes échelles (nationale et internationale), et aux interactions qu'entretiennent ces acteurs entre eux. En partant des travaux sur la matérialité de l'acte du vote⁴², mon objectif est d'étudier la façon dont la matérialité même du dispositif de l'observation électorale, compris comme instance de contrôle et de production de sa propre crédibilité⁴³, participe à la construction du regard de l'observateur électoral. Cette étude s'inscrit également dans le prolongement des travaux sur la « promotion de la démocratie »⁴⁴ et sur la création de normes internationales, notamment via l'étude des dispositifs d'observation électorale internationale.

CARTOGRAPHIE DES ACTEURS DE L'OBSERVATION ÉLECTORALE

Carnet de terrain. Trois jours avant le premier tour de l'élection présidentielle du 25 mai 2018.

Le salon de conférence d'un grand hôtel de Bogota se remplit progressivement d'observateurs électoraux de la mission d'observation internationale coordonnée par le Conseil national électoral (CNE) et par le Registre national de Colombie. Ils sont les premiers arrivés car ils sont logés dans ce même hôtel, où vont se tenir les journées de formation. La plupart des observateurs présents sont des magistrats ou des fonctionnaires d'institutions publiques chargés de l'organisation des élections

³⁹ G. Vommaro, H. Combes, « Gouverner les pauvres », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 216-217, 2017, pp. 4-23 ; S. Ollier, *L'Observation internationale des élections dans la région de l'OSCE. Contribution à l'étude de l'effectivité du contrôle électoral international*, Paris, L'Harmattan, 2013.

⁴⁰ P. Lehingue, *Le Vote*, Paris, La Découverte, 2011.

⁴¹ B. Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie*, op. cit., p. 2.

⁴² Y. Deloye, O. Ihl, *L'Acte du vote*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008 ; Y. Deloye, *Les Voix de Dieu. Pour une autre histoire du suffrage électoral : le clergé catholique français et le vote, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Fayard, 2006, Y. Deloye, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 2007.

⁴³ M.-E. Pommerolle, « Donors and the making of "credible" elections in Cameroon », dans T. Hagmann, F. Reyntjens (eds), *Aid and Authoritarianism in Africa : Development without Democracy*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet/Londres, Zed Books, 2016, pp. 119-138.

⁴⁴ D. Garibay, « La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix », *Critique internationale*, 24, 2004, pp. 125-137.

dans les différents pays d'Amérique latine. D'autres sont juristes, universitaires ou appartiennent à des organisations internationales ou non gouvernementales. Les premières rangées de la salle sont réservées à des membres du gouvernement (dont des ministres et des hauts conseillers du Président), aux magistrats du CNE, mais aussi au chef de la mission d'observation de l'OEA. La sous-chef de la mission, le directeur du DECO, ainsi que d'autres membres de l'OEA sont facilement identifiables dans la salle grâce au logo de l'organisation régionale floqué sur leur gilet beige. D'autres observateurs d'organisations comme Transparencia Electoral sont aussi présents. Au fond de la salle, la presse, très nombreuse, est impatiente car le président de la République, Juan Manuel Santos, est en retard. Vingt minutes après, il entre dans la salle, salue les personnalités assises aux premiers rangs, monte sur l'estrade, et s'assied à la table, entouré de la présidente du CNE à sa droite et du président du Registre civil à sa gauche. Une fois l'hymne national diffusé, Santos inaugure par un discours la mission d'observation internationale de 2018, destinée à rendre compte de la première élection présidentielle réalisée en Colombie depuis la signature des accords de paix. Il salue la présence de la mission de l'OEA, ainsi que celle d'un comité technique d'experts de l'Union européenne, en ce moment où « l'espoir est en train de renaître en Colombie ». Il espère pouvoir affirmer après l'élection que la démocratie colombienne « sera renforcée encore plus, car nous aurons l'élection la plus sûre, avec le plus de garanties, la plus transparente, la plus observée et avec le plus de participation de l'électorat de notre histoire ».

Après les interventions des deux présidents des institutions électorales, le président de la République se retire, ainsi que les délégués de la mission de l'OEA. Les autres observateurs restent dans la salle pour la journée de formation. Après de nouvelles interventions des deux représentants des organisations internationales, la première séance de formation est assurée par le gestionnaire informatique du Registre national, spécialiste des « nouvelles technologies électorales ». Il nous explique, à l'aide d'un *power point* et de beaucoup d'explications techniques, comment fonctionne le système des E14, les procès-verbaux définitifs de chaque bureau de vote, dont les résultats sont ensuite transmis au CNE à l'aide d'un logiciel. Il insiste : le logiciel ne comporte aucune faille, de nombreux tests et simulacres ont été réalisés les jours précédents. Des experts de l'UE, de l'OEA et de la MOE ont supervisé les systèmes. Le chef de la mission de l'OEA a fait une déclaration publique à ce sujet, il a diffusé plusieurs communiqués de presse avant l'élection.

Le technicien continue d'expliquer le fonctionnement de ce logiciel et les systèmes de sécurité mis en place. Il insiste encore : « De toute façon, même en cas de faille, toutes les informations transmises numériquement sont garanties par un support papier. Tout peut être vérifié. Il ne s'agit pas d'une élection dématérialisée, l'élection se fait encore en version papier ».

En deuxième partie d'après-midi, un autre représentant du Registre national intervient de nouveau sur la question du logiciel. Car le 20 mai 2018, le candidat Gustavo Petro a fait une conférence de presse, dans laquelle il en a dénoncé des failles qui conduiraient, selon lui, à une fraude massive. Parmi ses craintes, le fait que les autorités électorales n'aient pas la main sur le code du logiciel, dont la fabrication a été sous-traitée à des entreprises privées.

Une nouvelle cérémonie a lieu le jour de l'élection, à six heures et demie du matin, sur la Plaza de Bolivar, la place centrale de Bogota, cette fois-ci en présence du maire de la ville, et d'un important dispositif de sécurité armée. Les observateurs de la mission à laquelle je participe sont maintenant identifiables grâce à leur gilet noir, siglé du logo rouge, bleu, jaune et blanc de la mission dans le dos, et de ceux des deux institutions nationales sur le devant. Parmi les autres gilets portés par les participants, il est possible de déceler ceux de l'OEA, ainsi que celui d'une entreprise états-unienne de technologies électorales. Après la levée des drapeaux, la diffusion de l'hymne national, et de brefs discours du maire et des deux présidents des institutions électorales, le début de l'élection est annoncé.

La cérémonie organisée à l'occasion de l'installation de la mission d'observation pour l'élection présidentielle de mai 2018 en Colombie montre l'importance accordée par les gouvernements et les institutions publiques à la présence des observateurs électoraux de différentes organisations internationales, toutes réunies au même endroit lors d'un événement relayé par les médias nationaux, ce dont le Président se félicite. Cette cérémonie est aussi représentative de l'univers des acteurs impliqués dans l'organisation des élections dans la région et permet d'en dresser une première cartographie. Il s'agit de ceux que j'ai déjà cités : les organisations intergouvernementales non américaines (Union européenne), les organisations intergouvernementales régionales (OEA) et les organisations non gouvernementales internationales (Transparencia Electoral), mais l'événement permet surtout d'identifier une autre organisation, dont il est peu fait mention dans les ouvrages consacrés à l'observation électorale, malgré sa place majeure en Amérique latine : l'Union interaméricaine d'organismes électoraux (Uniore)⁴⁵, qui travaille en partenariat avec le Centre d'aide et de promotion électorale (Capel), un des programmes spécialisés de l'Institut interaméricain des droits de l'homme (IIDH). La majorité des observateurs présents dans la salle font en effet partie de la mission coordonnée par le Conseil national électoral et le Registre national, les deux institutions publiques chargées des élections en Colombie. Celles-ci organisent la mission au titre de membres de l'Uniore, qui fournit le questionnaire à remplir par les observateurs lors de leurs visites dans les différents bureaux de vote le jour de l'élection. La forte implication de ce réseau d'organisations électORALES des différents pays d'Amérique latine dans l'assistance et l'observation (que nous détaillerons plus loin) met en évidence l'importance des institutions publiques et des différents acteurs étatiques dans la pratique de l'observation électorale, loin de l'hypothèse d'un dispositif qui serait extérieur à l'Etat, ou qui viserait uniquement à soutenir des acteurs de la société civile grâce à l'aide d'organisations internationales.

Les interactions entre ces acteurs méritent d'être étudiées, tout comme celles qu'ils ont avec les fonctionnaires des institutions publiques qui coordonnent la logistique de la mission ou qui assurent les formations, les forces armées, et les techniciens chargés de l'organisation des élections, qui viennent compléter l'écosystème des missions d'observation électorale, pendant les différentes étapes du processus.

Enfin, même s'il n'est jamais fait mention de leur nom pendant cette mission, les entreprises auxquelles la fabrication du matériel a été confiée (y compris le logiciel de transmission des résultats) sont de plus en plus impliquées. Elles étaient présentes lors de la cérémonie sur la place centrale de Bogota le jour de l'élection, et leurs produits étaient au centre des discours des différents acteurs. La matérialité de l'élection, et aujourd'hui des technologies électorales⁴⁶, est au cœur des débats et de nombreuses missions, qui passent du temps à discuter du matériel à utiliser.

Tous ces acteurs se rencontrent, échangent, constituent des réseaux de travail et de sociabilité personnelle et professionnelle, mais sont aussi souvent en concurrence ou en position de rivalité. Tout comme les sommets internationaux, les foires ou les places marchandes⁴⁷, les missions

⁴⁵ Pour trouver des mentions de cette organisation, il faut consulter soit des ouvrages sur les réformes électorales en Amérique latine, soit des ouvrages vraiment spécialisés sur la région. Par exemple D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, J. Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*, *op. cit.*

⁴⁶ M. Debos, « Biometrics and the disciplining of democracy : Technology, electoral politics and liberal interventionism in Chad », *Democratization*, 2021, à paraître.

⁴⁷ M. F. Garcia-Parpet, R. Lecler, G. Sorá, « Foires, salons et marchés internationaux. Circulation de biens

d'observation électorale représentent des lieux de matérialisation de la mondialisation et contribuent à objectiver des rapports de force aux niveaux international et national. Des passerelles existent entre les différentes organisations, qui constituent un milieu professionnel : ainsi, le président du Registre national colombien, qui était hôte de la mission d'observation internationale en 2018 dans son pays, a été le chef d'une mission pour l'OEA en 2019. Par ailleurs, le chef de la mission colombienne de l'OEA en 2018 est aujourd'hui secrétaire général de l'IIDEA. De la même manière, lors de cette cérémonie en Colombie, un des avocats assis au premier rang faisait également partie de la mission d'observation de l'Unasur (Union des nations sud-américaines) en Equateur en 2017, et est aujourd'hui magistrat au Conseil national électoral colombien.

Il n'est pas aisé de cartographier de manière exhaustive les acteurs de l'observation électorale. Toutes les organisations ne déploient pas toujours des missions dans chaque pays, pour des raisons qui tiennent au manque de moyens (très récurrent), aux rivalités des Etats membres de l'organisation avec le gouvernement du pays à observer, ou aux choix stratégiques des instances qui décident de prioriser leur présence dans certains pays et pas dans d'autres (comme le Centre Carter, de plus en plus présent en Afrique et au Moyen-Orient et de moins en moins en Amérique latine), ou dont le périmètre d'action ne se limite qu'à quelques pays. Des acteurs privilégient une présence plus discrète, loin des médias (comme le PNUD, bien présent dans le cadre du post-conflit en Colombie, et qui participe à différents projets pour favoriser la participation électorale et l'inclusion des groupes sous-représentés par exemple, mais qui n'a pas de mission d'observation), ou s'imbriquent dans les missions mises en place par d'autres organisations. Certains sont facilement identifiables car ils portent un gilet spécifique (cas des observateurs de l'OEA), d'autres se fondent dans la mission organisée par les institutions électorales, et revêtent le gilet noir du CNE et du Registre national.

Des intervenants de l'observation électorale n'étaient pas à la cérémonie, comme les ONG nationales (notamment la MOE colombienne, dont les rapports sont importants), l'accent étant mis sur les acteurs étrangers. Enfin, lors de l'élection présidentielle de 2018, une autre organisation régionale était présente : le Mercosur. Ni l'Unasur, ni le Parlement andin n'avaient envoyé de délégation (alors qu'une mission de ce dernier était présente lors des élections législatives de mars 2018). L'Unasur, dont les observateurs portent leurs propres gilets, assume souvent un rôle beaucoup plus politique et public, et s'exprime dans les médias. Lors de la mission pour le deuxième tour de la présidentielle, j'ai aussi pu voir deux délégués du CEELA (le Centre d'experts électoraux de l'Amérique latine), une organisation sur laquelle il est difficile d'obtenir des informations car elle ne dispose pas de site internet. C'est pourtant l'une des seules qui couvre les élections au Venezuela depuis 2013 (l'OEA et l'Union européenne ne s'y rendent plus depuis 2006).

Chaque élection fait donc l'objet d'une configuration spécifique d'acteurs, qui partagent pourtant un même domaine d'action et qui établissent des liens entre eux. Ce qui était désigné par le président colombien et par les médias comme « la » mission d'observation internationale était en réalité une réunion d'organisations différentes, travaillant souvent avec des méthodologies distinctes, produisant des rapports indépendants, mais plus ou moins imbriquées dans le cadre des mêmes activités et des mêmes espaces pendant la durée du processus.

symboliques et mondialisation des places marchandes», dans J. Siméant (dir.), *Guide de l'enquête globale en sciences sociales*, op. cit., pp. 95-114.

Tableau 2
Principales organisations participant
à des missions d'observation électorale internationales en Amérique latine

Acteur	Type d'acteur	Date de création	Date de la 1 ^{re} mission
ONU (PNUD/UNOPS/UNEAD)	Organisation internationale	1945	1947
Organisation des Etats américains (DECO/OEA)	Organisation régionale intergouvernementale	1948	1962
Commonwealth	Organisation intergouvernementale	1931	1964
Centre Carter	ONG/fondation des Etats-Unis	1982	1989
National Endowment for Democracy (NED)	ONG/fondation des Etats-Unis	1983	Non disponible
International Republican Institute (IRI)	ONG/fondation des Etats-Unis	1983	1990
National Democratic Institute (NDI)	ONG/fondation des Etats-Unis	1983	1987
International Foundation for Electoral Systems (IFES)	ONG/fondation des Etats-Unis	1987	Non disponible
Unioire/Capel/IIDH	Organisation régionale d'institutions électorales américaines + Organisation non gouvernementale	1991	1985
Union européenne	Organisation régionale intergouvernementale	1993	1996
Fondation Konrad Adenauer	ONG/Fondation allemande	1955	N'organise pas de mission en son nom
Fondation Friedrich Ebert	ONG/Fondation allemande	1925	N'organise pas de mission en son nom
Fondation Friedrich Naumann	ONG/Fondation allemande	1958	N'organise pas de mission en son nom
IIDEA	Organisation intergouvernementale/ Think tank/Fondation	1995	N'organise pas de mission en son nom
Mercosur	Organisation régionale sud-américaine	1991	2009
Unasur	Organisation régionale sud-américaine	2008	2012
Parlement andin	Organisation régionale des pays andins	1969	2010
ACE (Réseau du savoir électorale)	Réseau d'experts, Projet des Nations Unies, IIDEA, IFES et UNDESA	1998	N'organise pas de mission en son nom.
Global Network of Domestic Election Monitors (GNDEM)	Réseau d'organisations nationales non partisans d'observation électorale	2009	N'organise pas de mission en son nom
Transparencia Electoral Argentina	ONG internationale	2013	2016
Conseil d'experts électoraux latino-américains (CEELA)	ONG internationale	Non disponible	Non disponible
Asociación Mundial de Organismos Electorales (A-Web)	Organisation internationale d'organisations électorales	2013	Non disponible
Communauté caribéenne (Caricom)	Organisation intergouvernementale	1973	2000

Source : *Elaboration d'Erica Guevara à partir des sites des organisations*

Attachons-nous à présent à trois exemples de missions d'observation électorale internationales, menées par différents types d'acteurs, afin d'étudier plus en détail leur fonctionnement, leurs méthodes et leurs objectifs dans chacun des trois pays choisis.

Les missions d'observation électorale de l'Uniore et du Capel/IIDH : la partie émergée de la coopération électorale régionale

Rarement citée dans les études sur l'observation électorale internationale, alors qu'il s'agit de l'organisation qui a fait le plus de missions d'observation et qui couvre le plus grand nombre de pays, l'Uniore, créée en 1991, réunit l'Association des organismes électoraux de l'Amérique centrale et des Caraïbes (créée en 1985 par le protocole de Tikal) et l'Association des organismes électoraux de l'Amérique du Sud (formée en 1989 grâce au protocole de Quito)⁴⁸. L'initiative de créer ces associations revient au Capel, déjà cité. C'est l'un des programmes de l'IIDH, une entité internationale autonome créée en 1980 à la suite d'un accord entre la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la République du Costa Rica, qui se consacre à l'enseignement, la recherche et la promotion des droits de l'homme. Dans son travail sur les réformes électorales en Amérique latine, le magistrat et chercheur Hugo Picado décrit ces associations d'organisations électorales comme des « forums régionaux d'échanges entre pairs », et insiste sur leur importance en tant que vecteurs de diffusion et de circulation des normes électorales. Destinés à « faciliter la diffusion à travers l'émulation et l'apprentissage d'expériences et de bonnes pratiques externes »⁴⁹, ces réseaux internationaux jouent, selon cet auteur, un rôle décisif dans la convergence et l'homogénéisation des règles électorales dans les différents pays latino-américains. C'est la « matrice » d'organisation électorale qui s'est développée dans la région latino-américaine et qui a rendu possible l'existence de ce type de réseaux. Elle a conduit la plupart des pays à générer des organismes électoraux nationaux permanents, spécialisés et plus ou moins autonomes des autres pouvoirs (contrairement à ce qui arrive par exemple en Europe, où l'organisation du processus électoral est souvent gérée par le pouvoir exécutif, et le contentieux électoral traité par le pouvoir judiciaire)⁵⁰.

Parmi les mécanismes destinés à promouvoir les échanges entre institutions électorales nationales, se trouvent donc les missions d'observation. Sous l'égide du Capel/IIDH, ce réseau d'associations a organisé plus de 333 missions d'observation électorale entre 1985 et 2021, dans 22 pays⁵¹. Il s'agit de l'organisation qui en a envoyé le plus dans la région, couvrant la totalité des pays hispanophones, et le Brésil. Le plus grand nombre de missions ont été réalisées en Equateur (33), en Colombie (32), au Guatemala (24) et en Bolivie (24). Conçues comme des moments d'échanges entre pairs, entre organisations équivalentes dont la légitimité est égale, ces missions se placent dans une tout autre perspective que celle des organisations internationales dont les missions visent uniquement à juger et à « évaluer » la qualité d'une élection. Tour à tour hôtes puis invités, les magistrats et les fonctionnaires des institutions électorales de chaque pays reçoivent leurs pairs dans les institutions équivalentes de la région, en les invitant à découvrir leurs bureaux de vote, leurs normes, et leurs us et coutumes en matière électorale.

⁴⁸ Voir l'Annexe 1 à la fin du volume.

⁴⁹ H. Picado, *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, Costa Rica, IFED, Tribunal Supremo de Elecciones, 2018.

⁵⁰ D. Zovatto, « La reforma política electoral en América latina 1978-2007 : Evolución, situación actual, tendencias y efectos », dans I. Vivero (dir.), *Democracia y Reformas Políticas en México y América latina*, Toluca, UAEM, Miguel Angel Porrua, IEEM, IAPEM, 2010.

⁵¹ Selon les chiffres du Capel.

Cette reconnaissance entre acteurs est ce qui permet au Capel/IIDH et à l'Uniore de pouvoir se rendre aux élections de pays tels que l'Argentine, le Chili, le Brésil ou l'Uruguay, peu enclins à recevoir des observateurs étrangers, ou dont les normes n'autorisent pas leur présence. La contrepartie de cette relation d'égalité entre acteurs tient à ce que les observateurs n'énoncent pas de jugement public concernant les modalités de l'organisation de l'élection dans le pays hôte. L'Uniore s'engage ainsi à remettre un rapport écrit aux autorités électorales locales, mais ne fait que peu de déclarations publiques. Moins médiatiques que ceux d'autres organisations d'observation électorale, les chefs de mission sont souvent des représentants des institutions publiques électorales de pays de la région. La conception même de la mission a un impact sur la forme que prend son programme : centré sur les débats, les forums d'échanges sur des thématiques qui intéressent le plus les pairs, mais aussi sur des activités de socialisation, ce type de mission consacre finalement moins d'attention au relevé exhaustif de données dans un échantillon représentatif de bureaux de vote le jour de l'élection. Le circuit d'observation électorale est davantage conçu comme une visite destinée à « faire connaître » les bureaux de vote que comme une enquête statistique ou de contrôle, dont l'objectif serait de débusquer la fraude.

Les missions de l'Uniore étaient présentes sous des formes différentes lors des trois élections en Colombie, en Equateur et au Mexique dont je rends compte ici.

- **Equateur**

Peu d'éléments sont disponibles sur la mission réalisée lors de l'élection présidentielle de 2017 en Equateur, l'organisation ayant choisi de ne pas rendre son rapport public, pour des raisons non précisées. Ce n'est pas inhabituel, car comme nous venons de le voir, l'Uniore a pour habitude de rendre un rapport écrit directement aux organisations électorales du pays observé. En 2017, le choix de ne pas rendre le rapport public a été fait en fonction du contexte : le Conseil national électoral équatorien se retrouvait sous le feu des critiques et des accusations de fraude qui ont suivi, à la fin du scrutin, des défaillances du système informatique de diffusion des résultats, et des incohérences repérées dans les procès-verbaux d'un certain nombre de bureaux de vote. La mission de l'Uniore était présidée par Maria Elena Wapenka Galeano, membre du Tribunal suprême de justice électorale du Paraguay, et se trouvait composée de trente observateurs, dont l'identité n'a pas été rendue publique non plus. Lors d'une conférence de presse, à l'issue du scrutin, la présidente de la mission avait justifié son attitude de la manière suivante :

« L'Uniore est un organisme électoral qui observe. Nous ne pouvons juger ni nous immiscer dans les processus électoraux de chaque pays, les recommandations nous les donnons par écrit au Conseil national électoral réuni en plénière. Deuxièmement, nous n'avons pas reçu de dénonciations formelles, seulement orales, donc nous n'avons reçu aucune plainte accompagnée de preuves. »

- **Mexique**

Dans le cas des élections du 1^{er} juillet 2018 au Mexique, l'Unioire, dont le rapport a été publié sur le site de l'Institut national électoral mexicain, s'est donné un objectif précis et assez technique :

« Analyser dans une perspective comparée les effets de la mise en place des réformes électorales de 2014, dans le lien entre les dimensions administratives et juridictionnelles, et l'articulation entre les instances nationales et locales chargées de conduire le processus électoral. »

Cela s'est fait dans un processus en cinq étapes, dont deux se sont déroulées avant l'élection et deux après. Pour les premières, cinq représentants des autorités électorales de cinq pays (Costa Rica, Panama, République dominicaine, Guatemala et Chili), deux représentants du Capel-IIDH et un secrétaire technique ont mené une série de réunions avec des conseillers, des magistrats et des fonctionnaires de l'Institut national électoral mexicain (INE)⁵², du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire (TEPJF), du Procureur spécial pour l'attention des délits électoraux (FEPADE), des organismes électoraux locaux et des chercheurs, afin de préparer le terrain et comprendre les « points névralgiques du processus électoral ». Pour la troisième étape, qui représente la mission d'observation électorale, une délégation de représentants de trente autorités électorales et de fonctionnaires de l'Unioire s'est déplacée le jour de l'élection. Ils ont participé au forum informatif de l'INE-TEPJF, où l'Unioire a présenté ses résultats préliminaires. Le jour de l'élection, les membres de la délégation ont visité différents centres de vote dans la ville de Mexico et ses alentours. La quatrième étape portait sur le travail juridictionnel de qualification des élections, et elle a été réalisée par cinq nouveaux représentants des autorités électorales de différents pays (Colombie, Panama, Colombie, République dominicaine, Uruguay). Une dernière étape en août a conduit l'Unioire à exposer les conclusions de son rapport lors d'un séminaire mis en place par l'INE, où ont aussi été énoncées les recommandations des missions de l'IFES, de l'IIDEA et de l'OEA. Le rapport final, d'une quarantaine de pages, soumettait une série de critiques et de recommandations.

La mission d'observation électorale de l'Unioire en 2018 fait donc partie d'un projet beaucoup plus large d'assistance électorale, et d'un programme d'échanges et de coopération entre les différentes institutions électorales de la région, encadré par des acteurs internationaux. Ainsi, l'INE mexicain participe lui-même à des projets d'assistance électorale, surtout en Amérique latine, mais également en Afrique ou en Asie⁵³ depuis 1993. Dans certains rapports du PNUD, celui-ci se félicite du travail réalisé avec l'INE depuis 1994, qui lui permet aujourd'hui de répliquer formations et projets d'assistance électorale dans d'autres pays. Entre 1993 et 2021, des délégués de l'INE ont par exemple été invités par l'IFES, le Capel, l'ONU, l'OEA ou l'IIDEA, mais aussi directement par les institutions électorales du Panama, de la Colombie, du Canada ou du Salvador (entre autres) à participer à des projets de développement de nouvelles techniques pour enregistrer les électeurs, ou pour développer des documents d'identification comprenant une photographie. Cette coopération internationale fonctionne dans les deux sens, car l'INE reçoit donc également des délégués d'organisations électorales, y compris des pays dans lesquels l'institut a fait de l'assistance électorale.

⁵² Anciennement Instituto Federal Electoral (IFE).

⁵³ Un document de l'INE fait état de 80 projets d'assistance électorale, dont 14 en Afrique et 6 en Asie.

- **Colombie**

Dans le cadre de la mission coordonnée par le CNE et le Registre national en Colombie, au moins 96 observateurs⁵⁴ ont participé aux journées de formation et de débats, puis à l'observation le jour de l'élection, pendant laquelle ils ont dû remplir les questionnaires de l'Unioire, qui comportait trente-neuf questions ouvertes et vingt-six fermées, sur différents aspects de l'élection. Dans le cas colombien, les effectifs de la mission étaient directement choisis par les neuf magistrats du Conseil national électoral, qui disposaient d'un quota d'observateurs à inviter (entre six et neuf personnes). Cette modalité de constitution des équipes d'observateurs n'est pas anodine, car les magistrats du CNE sont élus par le Congrès de la République, de manière à en représenter proportionnellement les forces politiques. Dans le contexte particulier de l'élection de 2018, la première après la signature des accords de paix, un dixième magistrat, représentant du nouveau parti politique des FARC, est venu compléter le Conseil national électoral. La députée espagnole de Podemos, dont l'accréditation a été révoquée pour non-respect de son obligation de neutralité, faisait d'ailleurs partie du quota d'observateurs invités par ce dixième magistrat, et c'est surtout cela qui a été source de tensions et de discussions houleuses au CNE. Une fois la mission installée, les deux premières journées ont donc été consacrées à des séances de formation sur le système électoral colombien, ainsi que sur la méthode de l'observation électorale. Mais des exposés ont aussi été dispensés par les différents magistrats, sur des thématiques qui étaient au cœur des préoccupations nationales et régionales (« Le financement des campagnes électorales et de la publicité électorale » par exemple).

Malgré l'autonomie de principe des observateurs électoraux, le programme de la mission les obligeait à opter entre les activités organisées simultanément par des magistrats différents. J'ai par exemple dû choisir entre un « déjeuner académique » pour discuter des « missions d'observation électorale vues par les femmes »⁵⁵ ou un autre sur « les campagnes et la publicité électorale à l'ère des réseaux sociaux », au cours duquel était discuté un projet de loi pour réguler les campagnes électorales sur Internet. Les deux déjeuners avaient lieu en même temps et impliquaient une forme de soutien indirect à la démarche du magistrat organisateur.

Le jour de l'élection, des équipes se sont réparties les circuits des bureaux de vote à observer. Dans la plupart des cas, elles regroupaient les invités de chaque magistrat, qui voyageaient ensemble dans le même véhicule. Sur les dix-huit circuits, seize concernaient les bureaux de vote de différents districts de Bogota, et deux ceux de municipalités proches de la capitale. Chaque équipe devait visiter environ six bureaux de vote dans la journée, dans lesquels elle disposait d'environ une demi-heure pour déambuler et noter ses remarques. Souhaitant effectuer leur mission dans les localités où « il y avait vraiment des problèmes », deux observatrices allemandes, membres du parti de gauche Die Linke, ont demandé la veille à être transférées dans des localités de la côte atlantique. Le CNE a accédé à leur demande et leur a fourni les moyens de transport nécessaires à cet effet, elles ont donc été coupées du dispositif prévu.

⁵⁴ Le nombre exact d'observateurs par organisation est difficile à préciser car il ne figure dans aucun des rapports que j'ai pu consulter, et comme indiqué plus haut, la mission coordonnée par le CNE et le Registre national a également accueilli des observateurs issus d'autres organisations.

⁵⁵ En espagnol, l'intitulé exact du déjeuner était « Misiones de observación electoral con perspectiva de género femenino ».

Tout comme lors des deux missions en Equateur et au Mexique, l'Unioire ne portait pas ses propres couleurs sur le terrain, et assumait un positionnement plutôt discret. Un rapport écrit a été rendu aux autorités colombiennes, qui n'a pas été mis en ligne. Le CNE a par la suite publié son propre rapport à partir des données tirées des questionnaires recueillis pendant les journées électorales des deux tours, présentées de manière agrégée.

*

* *

La comparaison de ces trois cas de missions de l'Unioire en témoigne, l'observation électorale y est comprise dans une perspective tout à fait différente de celle qui est habituellement affichée dans les médias. Les missions d'observation électorale le jour de l'élection ne représentent finalement que la partie émergée des projets de coopération internationale au long cours menés par des organisations nationales et internationales, et sont donc finalement peu importantes. Notons encore que la forme que prend la mission dans chaque pays est impossible à standardiser, car les méthodes et la liste des observateurs choisis dépendent beaucoup du fonctionnement interne de l'institution électorale qui accueille. L'Unioire développe avant tout un réseau de pairs, de magistrats, de fonctionnaires et d'experts de l'organisation des élections, ce qui lui donne accès à un spectre très large de pays. Moins publiques et moins médiatisées, les recommandations de ce réseau sont techniques et destinées à des spécialistes des sujets électoraux. La dimension politique est inévitable et elle est assumée, dans la mesure où elle n'est pas affichée de manière publique et où elle ne viole pas le principe de neutralité des observateurs. Cependant, comme en témoigne l'exemple colombien, l'instrumentalisation politique du dispositif est possible. Le CNE est d'ailleurs critiqué par des ONG colombiennes comme la MOE, qui prône une réforme de cette institution, de manière à renforcer sa neutralité et son autonomie vis-à-vis des partis représentés au Congrès. Dans ce type de mission, chaque organisation électorale crée des relations de reconnaissance et de légitimation des autres, alors que leur fonctionnement interne n'est pas le même.

Les missions d'observation de l'Organisation des Etats Américains : une pratique systématique et professionnalisée

Présente elle aussi lors de la cérémonie inaugurale organisée par le président colombien, qui lui a accordé une attention particulière, la mission de l'OEA a fonctionné très différemment de celle de l'Unioire et des autres organisations présentes. Revendiquant son autonomie et cherchant à affirmer son indépendance vis-à-vis des gouvernements, l'OEA, qui a bénéficié de beaucoup plus de ressources, déploie ses observateurs (79 lors du premier tour, 32 lors du deuxième) sur l'ensemble du territoire colombien, selon un schéma très différent de celui adopté par les autres observateurs. Comme la plupart des missions organisées par le DECO, celle-ci suit une méthodologie standardisée et appliquée de manière systématique dans chaque pays, destinée, selon ses propres termes, à évaluer de manière chiffrée et documentée la qualité des élections

dans le pays considéré et à émettre des recommandations. Les observateurs sont divisés en trois groupes : l'équipe de base, le groupe des coordinateurs et les observateurs de terrain.

Composée d'une dizaine de personnes, l'équipe de base coordonne la mission, et joue également un rôle politique et médiatique. Elle est chapeauté par un chef de mission, choisi selon une habitude certainement héritée des missions de « première génération » parmi des personnalités politiques de la région (ancien Président, ministre, ancien ambassadeur ou ancien représentant des organisations électorales). Nommé ponctuellement par le secrétaire général de l'OEA, et destiné à être la vitrine et le porte-parole de la mission, ce chef remplit une fonction représentative, notamment face à la presse et aux institutions publiques. Les autres membres de ce groupe de base sont pour la plupart des directeurs et des fonctionnaires permanents du DECO ou de l'OEA, qui assument pendant la mission des rôles de coordinateurs ou de spécialistes dans différents domaines (organisation électorale, analyse politique, technologie électorale, financement, logistique, gestion des relations avec la presse). L'équipe, installée la plupart du temps à la capitale, rencontre les principales autorités politiques du gouvernement, mais aussi des différents partis en lice, ainsi que les représentants de l'éventail des acteurs intervenant dans l'élection (instituts de sondage, médias, organisations chargées de la technologie électorale, forces armées).

Le groupe des coordinateurs est destiné à être déployé une à plusieurs semaines avant l'élection (dix jours avant dans le cas colombien). Ses membres ont déjà l'expérience de l'observation électorale, et il est chargé de coordonner des groupes d'observateurs dans les différentes régions du pays.

Enfin, le dernier ensemble est composé de personnes aux profils variés (étudiants, universitaires, fonctionnaires ou anciens fonctionnaires d'ambassades, d'institutions publiques ou d'organisations internationales, journalistes, juristes, avocats), ayant des expériences diverses dans l'observation électorale, qui sont déployées dans des bureaux de vote dans toutes les régions du pays. A titre d'exemple, pour sa mission de 2017 en Equateur, en raison de contraintes de budget et de temps, l'OEA a fait appel aux nombreux étudiants étrangers de la Flacso, la Faculté latino-américaine de sciences sociales, une université créée à l'initiative des gouvernements de la région et de l'Unesco. Ces étudiants qui connaissaient le terrain étaient déjà sur place, ce qui a réduit les coûts d'hébergement et de transport. Quatorze nationalités étaient représentées dans ce groupe : neuf pays latino-américains (Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Guatemala, Mexique, Pérou, Uruguay, Venezuela), quatre pays européens (Autriche, Espagne, France, Royaume-Uni) et les Etats-Unis. Les observateurs arrivent trois ou quatre jours avant l'élection, pendant lesquels ils sont formés aux règles du scrutin du pays, ainsi qu'à la méthodologie de l'observation électorale. Ils sont chargés de relever les données de terrain à l'aide de questionnaires, transmettent les réponses à une centrale téléphonique afin qu'on compile et traite les résultats, dont celui d'un *quick count* censé donner une estimation statistique quelques heures avant l'annonce définitive de l'issue de l'élection. Depuis 2006, les missions cherchent de plus à collecter, à travers les questionnaires mais aussi grâce au travail de l'équipe de base et des coordinateurs, des données sur des sujets spécifiques, tels que la justice électorale, l'organisation électorale, la technologie électorale, le financement des campagnes et des partis, le genre, les médias ou l'inclusion de populations historiquement sous-représentées, telles que les femmes, les indigènes ou les populations afro-descendantes.

L'objectif affiché par l'organisation est donc celui de la professionnalisation, au moyen de la mise en place d'une méthodologie standardisée et systématique qui permet de faire des comparaisons. Au fur et à mesure des missions, l'organisation a pris l'habitude d'émettre une série de documents, dont la publication est de plus en plus routinière : invitation par le gouvernement concerné, accords de procédures, communiqués de presse, photos, rapports préliminaires et de fin de mission, recommandations. L'OEA publie régulièrement sur ses réseaux sociaux tout au long des missions : pendant la mission en Colombie, le site Facebook du DECO a publié des photos de réunions entre l'équipe de base et le président du Registre national, ou des centres où se trouvaient les serveurs destinés à gérer la collecte informatique des résultats. De nombreuses photos sur lesquelles figurent des observateurs de dos, portant le logo de l'OEA floqué sur leur gilet devant des bureaux de vote, ou des clichés pris à divers moments du scrutin, sont également mis en ligne lors de chaque mission.

Tableau 3
Données comparées des trois missions d'observation électorale de l'OEA

Pays et année	Equateur 2017	Colombie 2018	Mexique 2018
Chef de mission	Leonel Fernández, ancien président de la République dominicaine	Kevin Casas, ancien vice-président du Costa Rica	Leonel Fernández, ancien président de la République dominicaine
Nombre d'observateurs	Premier tour : 66 Deuxième tour : 77	Premier tour : 79 Deuxième tour : 32	Un seul tour : 66
Durée de la mission	Premier tour : 21 jours Deuxième tour : 30 jours	Premier tour : 12 jours Deuxième tour : 14 jours	Un mois
Donateurs	Bolivie, République dominicaine, Corée, Mexique, Pérou, Serbie, Espagne, Etats-Unis, Argentine, Chili, Honduras, Israël	Argentine, Bolivie, Canada, France, Allemagne, Italie, Corée, Mexique, Norvège, Pérou, Espagne, Suisse, Etats-Unis	Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, France, Honduras, Israël, Italie, Corée, Pérou, Serbie, Espagne, Suisse, Etats-Unis
Sources : base de données du DECO, OEA			

Cependant, une analyse de la base de données du DECO⁵⁶ montre que beaucoup d'éléments varient lors de ces missions : leur durée (l'invitation pouvant être envoyée tardivement par les gouvernements), la taille des équipes envoyées sur place (qui oscille entre 3 et 202 personnes, avec une moyenne de 30 observateurs, ou bien uniquement l'équipe de base pour certaines missions), les enquêtes spécifiques (aucune enquête sur un sujet spécifique n'est menée dans certains cas), la fréquence des communiqués de presse (nombreux dans certains cas, absents dans d'autres), la qualité des rapports (certains succincts, d'autres longs). S'il est difficile d'obtenir des données sur les facteurs qui déterminent ces différences, il est possible d'avancer qu'elles tiennent au type d'élection (l'OEA intervenant de plus en plus lors des scrutins locaux ou municipaux, ainsi qu'à l'occasion de référendums ou de plébiscites), à l'importance du scrutin dans un contexte politique donné (référendum,

⁵⁶ Disponible sur le site de l'OEA www.oas.org

pays où les élections sont difficiles), mais encore aux ressources disponibles (nombre de donateurs, dont les confirmations arrivent souvent tardivement). Les pays qui financent les missions varient eux aussi beaucoup, tout comme le nombre de donateurs par mission, même si les Etats-Unis figurent toujours en bonne place.

- **Colombie et Mexique**

Des missions d'observation électorale importantes ont été organisées par l'OEA lors des trois scrutins considérés dans le cadre de cette étude. L'ancien président de la République dominicaine, Leonel Fernández, en a dirigé deux, et Kevin Casas, ancien vice-président du Costa Rica, qui avait été auparavant directeur du Secrétariat d'affaires politiques de l'OEA, et qui est aujourd'hui secrétaire général de l'IIDEA, était le chef de la troisième. Le nombre d'observateurs était élevé dans chacun des cas, oscillant entre 65 et 79 au premier tour de l'élection. Les trois missions ont bénéficié de ressources dispensées par l'Argentine, la Bolivie, le Pérou, la Corée du Sud, l'Espagne et les Etats-Unis, le nombre de donateurs variant selon les pays. Dans les trois cas, les équipes d'observateurs ont été déployées sur un nombre équivalent de bureaux de vote, situés dans différentes régions du pays. Si le détail de la répartition territoriale n'a pas été publié par l'organisation, elle est censée avoir été définie de manière à obtenir un échantillon représentatif de ce qu'il se passe dans les bureaux de vote dans l'ensemble du pays, en prenant en compte un ensemble de variables précises telles que la taille de la population, la géographie, ou le contexte social, économique et politico-culturel. Dans ce type de mission, chaque observateur a un bureau de vote attribué. Il lui est demandé de remplir des questionnaires à plusieurs moments très précis de la journée (à l'ouverture des bureaux de vote vers 7 heures le matin, à la mi-journée vers 13 heures, à la fermeture du bureau de vote à 18 heures, un bilan général le lendemain), et de les transmettre à une centrale téléphonique qui compile les résultats. Parmi les éléments clés, se trouve le *quick count*, soit le résultat du bureau de vote suivi par l'observateur pendant toute la journée qui fait partie de l'échantillon représentatif permettant d'estimer le comportement de l'électorat à l'échelle du pays. En plus de « son » bureau de vote, l'observateur doit visiter d'autres centres, au choix, situés à une distance lui permettant de revenir à temps pour remplir le questionnaire suivant dans son bureau attribué. Pour ce faire, il dispose d'un véhicule personnel, conduit par un chauffeur qui connaît le terrain et gère les questions de logistique.

Dans le cadre des missions réalisées par l'OEA en Colombie et au Mexique, pourtant à haut risque, l'organisation n'a joué aucun rôle public majeur⁵⁷, l'écart entre les candidats étant clair et net à la fin du scrutin. Dans le cas de l'Equateur, l'OEA a tenu un rôle de médiation et de pacification, dans un contexte de tension où des accusations de fraude fusaient de toutes parts.

⁵⁷ Dans le cas du scrutin colombien, l'OEA est quand même beaucoup intervenue publiquement avant l'élection sur la question du logiciel de transmission des résultats. Mais ce sujet est devenu mineur par la suite.

- **Equateur**

Carnet de terrain.

Il est une heure du matin, nous nous trouvons dans le bureau de transmission d'un centre de vote, aménagé dans la salle informatique d'une école d'une localité d'une province du sud de l'Equateur. Après de nombreuses difficultés, l'ensemble des procès-verbaux des bureaux de vote de l'école ont pu être remplis et signés. Ils ont été apportés jusqu'au bureau de transmission, d'où un technicien les a progressivement envoyés au CNE équatorien, en version numérique, à l'aide d'un scanner dernier cri, sur lequel figure le drapeau de la Corée du Sud. Ils sont placés dans un sac spécial, qui doit être scellé et envoyé à la capitale, dans une voiture escortée par les forces armées. Alors que le technicien s'apprête à les introduire dans le sac, le militaire chargé de la sécurité du centre de vote demande à les voir tous, et à les prendre en photo : « c'est pour mon général ». Le technicien s'exécute et lui donne les documents. Le militaire prend la pile de procès-verbaux, les dispose sur un bureau, et à l'aide de son téléphone portable, les prend en photo un par un. Il nous dit qu'il a reçu l'ordre de les envoyer immédiatement à son supérieur, toujours à l'aide de son téléphone portable. Une fois les PV photographiés, il les rend au technicien, qui entreprend de les mettre dans le sac qu'il scelle à l'aide d'un *serflex* en plastique. Les personnes présentes semblent trouver cela parfaitement normal.

Comme en témoigne cet extrait de carnet de terrain, et comme j'ai déjà eu l'occasion de le développer ailleurs⁵⁸, le regard de l'observateur électoral international se trouve souvent confronté à des situations dans lesquelles ses propres repères sont brouillés, y compris dans le cadre de missions d'observation internationales à la méthodologie très cadrée. Dans la scène décrite, c'était la manipulation du matériel électoral, les procès-verbaux officiels et définitifs des bureaux de vote, par des acteurs non accrédités à cet effet, de surcroît armés, qui avait attiré mon attention. Cette « observation », rapportée au coordinateur d'équipe oralement et par écrit, n'a pourtant pas semblé pertinente dans le contexte local, l'armée bénéficiant d'une grande confiance dans la population, et jouant plutôt le rôle de garant de l'élection (l'armée était aussi chargée du transport du matériel électoral, et j'avais constaté que les militaires avaient dormi dans la salle de classe où étaient entreposés les bulletins de vote et les cartons destinés à fabriquer les urnes, car ils en avaient reçu l'ordre). Le lendemain, en lisant les journaux et en revenant à la capitale pour le « débrief » final de la mission, le décryptage de la scène que j'avais vécue est devenu beaucoup plus clair : pendant la nuit, en raison de la consultation massive par les citoyens du site internet du CNE, censé afficher au fur et à mesure, en direct et pour la première fois, le procès-verbal scanné de l'ensemble des bureaux de vote du pays, ce dernier avait été saturé et était devenu par moments inaccessible. Par ailleurs, des incohérences dans la comptabilisation des votes (normales dans tout type de scrutin) ont pu être relevées par différents acteurs dans certains des procès-verbaux ainsi affichés. Enfin, en raison de la lourdeur générale du scrutin (cinq élections avaient lieu simultanément ce jour-là, dont un vote par panachage), environ 12 % des votes n'avaient pas encore été comptabilisés le lendemain. Des accusations de fraude avaient pris de plus en plus d'ampleur pendant la soirée. Anticipant ces difficultés, tant l'armée que l'OEA avaient cherché à surveiller le processus de transmission des procès-verbaux à l'institution

⁵⁸ E. Guevara, « Un vote organisé par des gangs ? », art. cité.

électorale (les observateurs avaient reçu la consigne de surveiller tout particulièrement cette transmission), afin d'accumuler des preuves de ce qu'il s'était réellement passé. Le chef de la mission de l'OEA s'était donc fendu d'une déclaration publique très diplomatique :

« La mission d'observation électorale de l'OEA appelle à attendre les résultats définitifs, qui seront présentés par le CNE, la seule institution autorisée à cet effet. Il est fondamental que la volonté des électeurs soit respectée, et que l'on fasse appel à toutes les instances établies par les lois équatoriennes, en évitant tout acte de violence. La mission invite les forces politiques à agir avec prudence et responsabilité jusqu'à la communication des derniers résultats. »

Diluées dans le contexte général, et sûrement souvent non pertinentes, en raison de différences culturelles (jusqu'à quel point une mission d'observation électorale internationale doit-elle s'adapter aux us et coutumes locales ?) ou d'une formation trop rapide et d'une adaptation au terrain insuffisante, les remarques des observateurs électoraux internationaux ont été lissées dans le rapport final. Tout comme l'Unioire, et contrairement à ce que ce compte rendu de terrain pourrait laisser penser, l'OEA n'accorde finalement qu'une importance mineure au jour de l'élection et aux remarques des observateurs individuels. Car comme en témoigne justement cet exemple, ce n'est que grâce à une anticipation des difficultés pendant les phases préalables au scrutin que le rôle des observateurs prend vraiment son sens le jour de l'élection.

Les missions d'observation nationale sont-elles les « gardiens de l'élection » ?

Nous l'avons vu, les organisations nationales d'observation électorale se sont elles aussi multipliées depuis les années 1980. Moins prestigieuses que celles des acteurs internationaux, certaines sont reconnues comme ayant joué un rôle décisif lors des élections historiques (nous avons cité le cas du Namfrel en Indonésie, ou de Civitas au Chili). Elles prennent de plus en plus d'importance, et le renforcement de ces organisations de la société civile est souvent vu comme une priorité par les organisations internationales, en Amérique latine et dans le reste du monde. Connaissant mieux le terrain, permettant une forme de démocratisation par le bas, elles sont souvent perçues par les bailleurs de fonds comme le meilleur outil pour s'assurer du bon déroulement des élections et décourager toute tentative de fraude, mais également pour créer une culture civique auprès des potentiels électeurs, et donc favoriser la participation politique (faire augmenter le nombre de votants, et de candidats). Dans la région latino-américaine, des missions d'observation nationale sont menées dans la plupart des pays par des ONG permanentes, des universités (cas de l'université San Carlos au Guatemala ou de l'Université du Costa Rica, dont les équipes d'observateurs sont formées par des enseignants et des étudiants), mais encore par des associations ou réseaux d'associations créés dans le cadre d'une élection précise. Ces acteurs sont encore plus difficiles à cartographier en raison de leur caractère souvent éphémère et irrégulier (une organisation pouvant observer un scrutin mais pas le suivant). Si les organisations en question sont nationales, elles font aussi souvent appel à des observateurs étrangers, afin de renforcer leur visibilité et l'impact de leurs déclarations.

- **Colombie**

Tel était le cas de la mission de la MOE, la plus grande organisation d'observation électorale de Colombie, en 2018. Créée en 2006 à l'initiative d'Alejandra Barrios Cabrera, une ancienne fonctionnaire publique, et grâce au soutien et de la formation du Capel et de l'IIDH, cette organisation a commencé par observer des élections législatives et présidentielles, ainsi que les primaires des plus grands partis. Avec 1 106 observateurs déployés sur quarante-cinq municipalités dans douze départements du pays, et dans un contexte où le conflit armé faisait rage, le dispositif mis en place en 2006 était particulièrement important. Le succès de cette première mission a conduit la MOE à s'impliquer de manière régulière dans les scrutins municipaux, départementaux, législatifs, présidentiels, ainsi que dans les référendums les années suivantes. Etendant de plus en plus ses domaines d'activité, l'organisation a également établi des cartographies de risques électoraux et de violence politique, des campagnes de promotion de la participation électorale, des suivis du contentieux électoral, et des analyses du rôle joué par les réseaux sociaux en période électorale (elle est parvenue à faire signer une charte de non-agression verbale par les différents candidats lors de l'élection présidentielle de 2018). A partir de 2010, la MOE s'est aussi impliquée dans la création de réseaux de coopération internationale entre acteurs de la société civile autour de l'observation des processus électoraux, et a notamment participé au GNEDEM, le réseau mondial d'observateurs nationaux.

Particulièrement engagée depuis le référendum pour les accords de paix de 2016, la MOE déploie plus de 3 700 observateurs électoraux (nationaux et internationaux) dans l'ensemble du territoire lors de chaque tour de l'élection présidentielle de 2018. Ces observateurs, dont le profil n'est pas précisé dans les rapports, sont issus d'une association avec trente-cinq organisations régionales différentes, qui fédèrent à leur tour d'autres organisations de la société civile à plus petite échelle. Chacun doit remplir trois questionnaires, correspondant aux différents moments de la journée, et comportant des questions ouvertes et fermées, assez similaires à ceux d'organisations telles que l'OEA et l'Unioire. La principale différence consiste dans l'existence d'un « formulaire d'incidents » dans lequel les observateurs peuvent consigner, sous forme rédigée, les différentes irrégularités observées, en mentionnant le lieu, l'heure, ainsi qu'une description précise des faits en indiquant le nom des personnes ou des partis si possible. Aucun décompte parallèle ou rapide des votes n'est prévu. Parmi les rapports d'organisations d'observation électorale que j'ai pu consulter, ceux de la MOE apportent les précisions les plus détaillées sur les différentes étapes du processus électoral, et les chiffres les plus précis sur ce qu'il se passe dans chaque région du pays. La MOE joue aussi un rôle décisif pendant les discussions autour du logiciel de comptabilisation et de transmission des résultats, demandant à faire un audit de celui-ci et publiant régulièrement à ce sujet. En 2020, les principaux bailleurs de fonds de la MOE étaient l'Union européenne et le gouvernement suédois, suivis de loin par l'USAID, le NED et le PNUD.

Equateur

Dans le cas équatorien, la Corporation participation citoyenne est une des ONG pratiquant l'observation électorale les plus visibles⁵⁹. Créée en 2002, elle se spécialise dans la « transparence électorale » et cherche à « apporter un soutien depuis la société civile au renforcement de la démocratie en Equateur ». Elle a mis en place un réseau national de volontaires avec des fédérations dans chacune des provinces du pays, chargées de coordonner les activités de l'organisation au niveau provincial, de recruter les volontaires locaux. En plus des activités d'observation électorale, l'organisation a constitué des observatoires du financement des autorités publiques, des médias (par exemple du temps de parole accordé à chaque candidat dans les médias, ou du nombre de minutes de publicité électorale), ou des campagnes pour la participation des jeunes dans le suivi des élections. Parmi ses donateurs, la Corporation compte l'USAID, l'Agence espagnole de coopération internationale, l'Agence suisse pour le développement, la Banque de Machala, la Banque mondiale, la Commission européenne, la Coopération allemande et la Fondation Konrad Adenauer, les ambassades de Grande Bretagne et du Canada, l'IRI, le NDI, le NED, l'OEA et le PNUD, entre autres.

Lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, la Corporation participation citoyenne met donc en place une mission d'observation électorale, qui mobilise, selon l'organisation, plus de 10 500 volontaires dans les vingt-quatre provinces du pays. L'objectif est de les déployer dans 25 % des bureaux de vote, de manière à pouvoir émettre un décompte rapide des voix, en se fondant sur les résultats affichés dans les procès-verbaux des bureaux de vote observés. Sur ses supports de communication, l'organisation annonce que ses résultats n'ont que très peu de marge d'erreur (1 %), et qu'elle est généralement capable de les annoncer trois heures après la fermeture des bureaux de vote, donc bien avant l'institution publique officielle, le CNE. La loi le permet (ou ne l'interdit pas), et l'organisation communique largement sur ce dispositif dans les médias. Si aucune complication n'est intervenue pendant l'observation électorale menée lors du premier tour, lors du deuxième en revanche la Corporation participation citoyenne s'est trouvée en difficulté car comme son décompte rapide montrait un écart très faible entre les deux candidats, elle a décidé de ne pas le communiquer. Mais peu après, face à la polémique naissante, une photo des résultats a fuité sur Internet, ce qui a conduit la Corporation à déclarer qu'étant donné les résultats obtenus par le *quick count*, les deux candidats étaient ex aequo. Au final, l'écart entre les deux était de 2,6 %. L'ancien président équatorien a par la suite attaqué la Corporation, en arguant qu'elle n'avait pas voulu annoncer que le candidat issu de son parti était en tête, même si l'écart était faible. D'autres organisations telles que le GNDEM ont pris la défense de la Corporation, même si le rapport final de l'OEA s'est permis d'insister sur l'intérêt, pour les organisations d'observation électorale, de ne pas communiquer les résultats des décomptes rapides avant les institutions électorales officielles.

⁵⁹ Parmi les autres organisations qui ont fait de l'observation électorale à cette occasion, notons le collectif de la Junte civique citoyenne populaire de Guayaquil, le Comité équatorien de droits de l'homme et syndicaux, la Defensoria del pueblo, le Conseil national de participation citoyenne et de contrôle social, le Conseil national pour l'égalité des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

- Mexique

Carnet de terrain, quelques jours avant l'élection présidentielle du 1^{er} juillet 2018.

Les coordinateurs de la mission du Réseau universitaire citoyen et démocratique (RUCD) sont réunis, dans la salle de conférence d'un petit hôtel du centre-ville de Mexico. La presse, beaucoup moins nombreuse qu'en Colombie, est là. Dans l'assistance, on compte essentiellement des Mexicains, qui seront des observateurs nationaux et qui, connaissant mieux le terrain, encadreront les équipes de « visiteurs étrangers ». La mission démarre par une série de discours, de Laura Carlsen, directrice de l'Americas Program du Center for International Policy au Mexique, John Ackerman, un militant politique qui représente dans ce cadre l'Université nationale autonome du Mexique, et du prêtre Miguel Concha Malo, du Centre des droits de l'homme Fray Francisco de Vitoria. Les trois intervenants soulignent le moment historique que traverse le Mexique, ainsi que leur volonté de voir un changement profond se produire et que soit déjouée toute tentative de fraude. Après leurs prises de parole, la journée de formation démarre. Elle est dispensée par un Espagnol, consultant international en matière électorale. Des questionnaires et du matériel électoral sont distribués. Les badges, qui représentent les accréditations officielles de l'Institut national électoral et sans lesquels il est impossible d'entrer dans les bureaux de vote, ne sont pas encore arrivés. L'après-midi, avec un autre observateur français, nous nous rendons dans les locaux de l'INE, où les badges nous sont remis dans une salle destinée à l'accueil des observateurs électoraux, et où toute une série d'instruments sont mis à disposition : matériel électoral de simulation (urnes, bulletins de vote, isolements), manuels d'observation électorale à destination des différents personnels de l'élection, CD et DVD de clips de campagne, code électoral, manuel destiné à favoriser la participation des groupes LGBTI, etc.

Le Réseau universitaire citoyen et démocratique a été créé à l'occasion des élections de 2018, plus précisément en février, à la suite de la conférence internationale « La démocratie et l'autoritarisme au Mexique et dans le monde, face aux élections de 2018 », qui s'est tenue dans le cadre d'un projet intitulé « Dialogues pour la démocratie », coordonné par des universitaires de l'Université nationale autonome du Mexique (Unam). Comme beaucoup d'organisations d'observation électorale nationale, ce projet était motivé par le besoin de garantir des élections « propres, transparentes et justes », dans un contexte politique qui semblait adverse, beaucoup de participants aux ateliers manifestant leur inquiétude face « à la crise de crédibilité des institutions électorales » et « à la possibilité de la mise en place d'une fraude électorale pendant les élections de 2018 ». Le travail démarré pendant ces conférences a donc conduit à la mise en place d'un réseau d'universitaires et d'ONG, coordonné par le prêtre Miguel Concha Malo cité plus haut. Un document, signé « par plus de 170 personnes issues de 77 universités et 12 organisations de la société civile de 13 pays d'Europe et des Amériques »⁶⁰ a donné symboliquement naissance au réseau. Celui-ci a également obtenu le soutien de l'Americas Program du Centre for International Policy, un *think tank* états-unien cherchant à encourager la réflexion sur la politique des États-Unis en Amérique latine et à promouvoir les initiatives de promotion de la démocratie par le bas (*grassroots*). La mission d'observation électorale de la RUCD représente donc un projet élaboré par différents acteurs de la société civile. Il cherche à exercer une fonction de contrôle citoyen et de dissuasion

⁶⁰ Rapport de la mission d'observation électorale de 2018 du Réseau universitaire citoyen et démocratique (RUCD), Mexique, 2018.

des tentatives de fraude, qui correspond au discours le plus médiatisé sur les observateurs électoraux, celui des « policiers civils de l'élection ». Cela dans un contexte où les accusations de fraude sont répétées depuis de nombreuses années et la violence électorale très élevée. Le Mexique est de surcroît un pays dans lequel un seul parti (le PRI) a exercé un contrôle indéniable sur la politique pendant plus de soixante-dix ans. Ainsi, parmi les antécédents qui ont conduit à la formation du RUCD, figurent les accusations de fraude et d'achat de votes en 2006, qui auraient conduit à la défaite du candidat de gauche, Andrés Manuel Lopez Obrador (dit AMLO), et à une importante mobilisation sociale qui a dénoncé la fraude électorale. Cependant, et comme cela arrive souvent, le RUCD n'a pas échappé aux critiques concernant sa neutralité politique, car John Ackerman était un proche d'AMLO, dont il est devenu l'un des conseillers quand celui-ci a été élu.

Parmi les tâches centrales que se donne le RUCD se trouvent la constitution et la formation d'une équipe d'observateurs nationaux et internationaux. Le rapport final affirme que son appel à observateurs a dépassé toutes ses espérances, car alors que l'objectif initial était de 70 observateurs nationaux et 30 visiteurs étrangers, ce sont 202 nationaux et 101 internationaux (du Canada, des Etats-Unis, du Venezuela, du Brésil, de Bolivie, d'Argentine, du Chili, du Nicaragua, du Guatemala, de France, d'Espagne, d'Allemagne, des Pays-Bas, d'Angleterre, d'Irlande et de Suède entre autres) qui sont intervenus. Parmi les observateurs nationaux, beaucoup d'universitaires, d'étudiants, d'enseignants, et de militants d'ONG et d'associations diverses. Ils se sont déployés par équipes de quatre ou cinq dans quatre Etats situés autour de la capitale (Morelos, Ciudad de México, Puebla et Estado de México). Les différentes équipes qui travaillaient dans un même Etat étaient articulées par un coordinateur qui vérifiait leur travail pendant la journée. Une « brigade spéciale » a également été envoyée à Tlaxclala, à Veracruz et au Chiapas. Le RUCD affirme avoir pu être présent dans 625 bureaux de vote (sur plus de 156 000). L'organisation ne prétend pas avoir réalisé une couverture géographique représentative de l'ensemble du territoire, ni avoir établi de décomptes parallèles ou rapides des voix. Pendant la journée, chaque observateur a dû remplir quatre formulaires, correspondant aux trois moments clés de la journée (ouverture, mi-journée et fermeture du bureau de vote) et un questionnaire de plaintes. Ceux-ci sont assez standards par rapport à ceux que j'ai pu observer dans d'autres organisations. Le réseau a aussi mis en place un suivi du travail des autorités électorales, avant, pendant et après l'élection, et rencontré les différents acteurs concernés. Le rapport final de l'organisation a fourni une analyse consolidée des données collectées, rubrique par rubrique et Etat par Etat.

Carnet de terrain, le jour du scrutin.

Nous nous trouvons dans un bureau de vote situé dans une école d'une municipalité située à une heure de la ville de Mexico. Il est 11 heures du matin. Après m'être identifiée grâce à mon badge, je me place dans un coin de la salle, à côté de la table où sont assis les délégués des différents partis. Plusieurs listes sont posées devant eux, sur lesquelles ils barrent les noms des électeurs, que les membres du bureau de vote énoncent à voix haute après avoir vérifié leur identité. Je remarque qu'en plus de la liste officielle du registre électoral, identifiable grâce au logo de l'INE, deux délégués d'un même parti ont une autre liste de noms, qu'ils barrent de temps en temps. J'interroge l'un d'eux, qui me dit qu'il s'agit de celle de l'INE. Je lui montre alors l'autre liste, et je lui dis que c'est celle-là qui contient le registre électoral. Nerveux, il cache le document sur lequel ne figure aucun logo, et regarde sa collègue, avant de me dire : « ce sont des documents internes du parti ». Il détourne ensuite les yeux et refuse toute autre interaction.

Je le remercie et je sors peu après du bureau de vote. Pendant la journée, nous constatons avec le reste de l'équipe d'observateurs que les délégués de ce parti ont souvent une deuxième liste, sur laquelle ils barrent des noms d'électeurs. Près d'un autre centre de vote proche, nous notons aussi une maison, dans laquelle des personnes, dont certaines sont à mobilité réduite ou handicapées, entrent et sortent régulièrement, avant ou après avoir voté, avec parfois des paquets, et souvent accompagnées d'une personne qui porte un t-shirt du parti. Une des observatrices de l'équipe décide d'appeler les numéros verts de la Fepade pour signaler ces incidents. [...]

Carnet de terrain, le lendemain du scrutin.

Grâce à une collègue qui n'a pas de contact direct avec la mission, j'ai accès le lendemain aux locaux de la Fepade, où se trouvent les postes d'accueil téléphonique et les ordinateurs destinés à enregistrer toutes les plaintes des citoyens en lien avec l'élection. Sur le mur se trouve une grande affiche, avec l'image d'un feu de signalisation routière et un titre, « Feu de signalisation de l'attention ». En dessous, trois listes, surlignées en rouge, en jaune et en vert, avec les mentions respectives « haut », « moyen » et « bas ». Chaque catégorie décrit les différents types d'infractions électorales, selon leur degré de gravité. Les infractions « violenter le secret du vote », « solliciter une preuve du vote » sont en vert. La « dénonciation de *casas amigas*⁶¹ » est en jaune, loin derrière les « situations de flagrant délit/personnes kidnappées », la « présence de groupes armés », l'« agression physique ou verbale aux membres du bureau de vote » ou l'« incendie/vol d'urnes », en rouge écarlate. L'« achat et la coercition au vote » sont tout en bas des infractions en rouge.

Ces extraits de mon carnet de terrain illustrent des « fautes » que nous avons pu relever, lors de la mission du RUCD au Mexique. Ils mettent aussi en évidence la complexité du travail d'observation, tout d'abord en raison de la difficulté à qualifier les incidents auxquels nous avons assisté. Les listes parallèles d'électeurs et la maison servaient-elles à acheter des votes et à forcer les électeurs à voter pour un candidat, ce qui est en rouge sur la liste des infractions, ou ne s'agissait-il que d'une *casa amiga* d'un parti, qui incitait les électeurs à voter pour celui-ci, ce qui n'est considéré que comme une faute « mineure » ou « moyennement grave » ? Face à l'absence de preuves matérielles, car il ne peut en aucun cas intervenir dans le processus, le rôle de l'observateur se limite à faire des suppositions, et à les consigner à l'oral et à l'écrit.

Ces incidents seront difficilement pris en compte par la Fepade, qui a reçu plus de 11 500 appels le jour de l'élection, dont 3 498 seulement ont été identifiés comme des délits électoraux disposant d'un support juridique valable. Dans le contexte mexicain, où l'on a dénombré 152 assassinats de politiques pendant la campagne électorale dont 48 de candidats à des postes locaux, des suspicions de tentatives d'achat d'électeurs semblent mineures. Cela rejoint les arguments de Judith Kelley, qui montre que les observateurs électoraux (et les autorités électorales) ont tendance à faire preuve de clémence dans des contextes à haute tension, et à hiérarchiser les fautes électorales en fonction de leur degré relatif de gravité perçue.

*

* *

⁶¹ Au Mexique, les maisons où l'on achète le vote des électeurs, ou bien où on l'échange contre des denrées alimentaires ou du matériel sont surnommées *casas amigas* (« maisons amies »).

La comparaison de ces trois cas de missions d'observation électorale coordonnées par des organisations nationales permet de mettre en évidence la diversité des configurations organisationnelles et logistiques, ainsi que les différentes méthodologies adoptées. Tandis que la MOE et la Corporation participation citoyenne sont des organisations permanentes, qui cherchent à déployer leurs observateurs sur l'ensemble du territoire, le RUCD est une formation *ad hoc*, créée dans un contexte électoral très précis, et ne visant pas une couverture géographique importante (notamment en raison de ses moyens limités). Mais la MOE et la Corporation participation citoyenne se distinguent encore par leurs méthodes, pourtant très statistiques, la deuxième privilégiant un décompte rapide des votes très médiatisé, alors que la première cherche plutôt à collecter des données sur le déroulement du scrutin dans les bureaux de vote. Enfin, tandis que la MOE se concentre sur des enquêtes portant plutôt sur le volet « qualitatif » de l'élection à long terme, les deux autres organisations considérées cherchent plutôt à évaluer la « transparence » et la « propreté » de l'élection, assumant un rôle plus proche de celui de « gardien » de l'élection.

CONCLUSION

Tout au long de ce travail, les noms d'acteurs se sont multipliés. S'ils agissent à différentes échelles et dans différents pays, selon des configurations mouvantes dans chaque cas et avec des méthodologies diverses, je veux insister sur l'idée que tous ces acteurs travaillent dans un même milieu, qui est celui de l'assistance électorale, pour qui l'observation électorale est devenue « le principal outil de promotion de la démocratie »⁶². La comparaison du fonctionnement de trois types de missions d'observation électorale dans trois pays différents, menées par une organisation internationale, une organisation régionale d'institutions publiques électorales, et plusieurs ONG nationales, permet de montrer comment se superposent, dans un même type d'activité nommé « observation électorale », plusieurs manières d'appréhender le dispositif. Tandis que l'organisation internationale cherche à lui donner une tonalité plus statistique et professionnelle, l'organisation d'institutions publiques électorales la voit plutôt comme un moment d'échanges entre pairs, d'experts du sujet, faisant partie d'un programme de coopération électorale internationale, sur le temps long. Enfin, le point de vue des ONG nationales correspond davantage à celui qui est le mieux diffusé dans les médias, celui des « gardiens de l'élection » visant à déjouer les tentatives de fraude, mais avec des moyens souvent limités dans le temps et dans l'espace.

La comparaison entre les différentes missions montre aussi comment, malgré l'omniprésence des partenaires financiers états-uniens, dont dépendent quasiment toutes les organisations étudiées, les réseaux d'échanges professionnels qui se créent dans ces milieux sont essentiellement latino-américains. Il n'est ainsi pas anodin que l'organisation qui est arrivée à mettre en place le

⁶² J. Kelley, *Monitoring Democracy*, *op. cit.*, p. 5.

plus de missions d'observation électorale depuis les années 1980 soit une association de pairs, plus discrète et cherchant moins à jouer sur la mise en scène des rapports de force entre Etats.

La mise en perspective des différentes méthodes adoptées par les acteurs en présence conduit à émettre des conclusions nuancées : les travaux publiés par des responsables de l'OEA montrent qu'ils ressentent le besoin de « dépasser le jour de l'élection » et de concentrer leurs efforts sur d'autres aspects que celui de l'observation des bureaux de vote pour renforcer le processus démocratique, ce qui correspond finalement à la stratégie adoptée par les membres de l'Unioire. Mais cette stratégie a un coût, car l'organisation régionale est elle-même sensible aux enjeux politiques dans lesquels sont prises les institutions électorales, en fonction de leur degré d'autonomie par rapport à l'Etat. Enfin, la comparaison des stratégies adoptées par les trois ONG nationales montre également les limites de méthodologies comme celle du « décompte rapide » des voix, qui peut conduire une organisation non officielle à faire concurrence à l'institution électorale légitime. Par ailleurs, les ONG peuvent être traversées par des enjeux partisans.

Enfin, la description du déroulement des missions d'observation met en évidence l'importance prise par les technologies électorales pendant les élections, tout particulièrement dans le travail du moniteur lui-même : dans plusieurs des exemples évoqués, il a été question de logiciels de transmission des résultats, de scanners, de centrales téléphoniques ou de systèmes informatiques testés pour la première fois et qui ne faisaient pas le poids face à l'abondance de données à transmettre. Si j'ai pu réaliser une première cartographie des organisations nationales et internationales impliquées dans le travail électoral, il m'a été particulièrement difficile de recueillir des données sur les entreprises qui fournissent ces différentes technologies aux Etats, qui sous-traitent souvent leur production. Central dans l'écosystème de l'assistance électorale aujourd'hui, mais au fonctionnement particulièrement opaque, le marché des technologies électorales mérite aussi de nouvelles recherches.

Annexe 1

Autorités électorales des Amériques

membres de l'Union interaméricaine d'organisations électorales

Pays	Nom de l'autorité électorale
Antigua-et-Barbuda	Electoral Commission
Argentine	Cámara Nacional Electoral
Bolivie	Tribunal Supremo Electoral
Brésil	Tribunal Superior Eleitoral
Canada	Elections Canada
Chili	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones
Colombie	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
Equateur	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral
Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Etats-Unis	Federal Electoral Commission Election Assistance Commission
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral
Jamaïque	Electoral Commission of Jamaica
Mexique	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Instituto Nacional Electoral
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panama	Tribunal Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Pérou	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Porto Rico	Comisión Estatal de Elecciones
République dominicaine	Justicia Central Electoral Tribunal Superior Electoral
Sainte-Lucie	Saint Lucia Electoral Department
Uruguay	Corte Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral
Sources : données de l'Uniore/Capel	

Annexe 2 Sigles et acronymes

Capel	Centre d'aide et de promotion électorale
CEELA	Centre d'experts électoraux de l'Amérique latine
CNE	Conseil national électoral de Colombie
DECO	Département pour la coopération et l'observation électorale de l'OEA
FEPADE	Procureur spécial pour l'attention des délits électoraux au Mexique
GNDEM	Global Network of Domestic Election Monitors
IFES	International Foundation for Election Systems
IIDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IIDH	Institut interaméricain des droits de l'homme
INE	Institut national électoral du Mexique
IRI	International Republican Institute (Etats-Unis)
MOE	Mission d'observation électorale (ONG Colombienne)
Namfrel	National Citizen's Movement for Free Elections (Philippines)
NDI	National Democratic Institute for International Affairs (Etats-Unis)
NED	National Endowment for Democracy (Etats-Unis)
OEA	Organisation des Etats américains
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RUCD	Réseau universitaire citoyen et démocratique (Mexique)
TEPJF	Tribunal électoral du pouvoir judiciaire (Mexique)
Unasur	Union des nations sud-américaines
Uniore	Union interaméricaine d'organismes électoraux
UNTAG	United Nations Transition Assistance Group
UPD	Unité pour la promotion de la démocratie
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)

Les Etudes du CERI

Directeur de collection : Alain Dieckhoff

Rédactrice en chef : Judith Burko