

THE  
CARTER CENTER



**OPERATION D'IDENTIFICATION ET DE RECENSEMENT ELECTORAL**

**EN CÔTE D'IVOIRE:**

**Appréciation, Principaux Constats et Recommandations**

**Première Phase d'Observation**

**7 Novembre - 15 Décembre 2008**

**Mission Internationale d'Observation Electorale du Centre Carter**

---

## Principaux Constats et Recommandations

---

Le lancement de l'opération d'identification de la population et de recensement électoral a constitué **une étape significative dans la mise en œuvre de l'Accord Politique de Ouagadougou**. L'opération a suscité l'engouement des populations, qui dès les premiers jours sont sorties nombreuses se faire identifier et enrôler. Hormis quelques incidents sécuritaires circonscrits survenus au début de l'opération dans le district d'Abidjan, les opérations se sont généralement déroulées dans le calme. La motivation et le sérieux des agents et superviseurs des structures impliquées, travaillant parfois dans des conditions difficiles, sont apparus dans l'ensemble remarquables.

**L'opération progresse, bien que lentement.** Dans le district d'Abidjan, avec son large bassin de population, les opérations ont été clôturées le 14 décembre et ont enregistré plus de deux millions d'enrôlés. L'ouverture de centres de collecte à l'intérieur du pays à partir du 18 novembre s'est faite par étapes successives et progressivement, principalement au niveau des chefs-lieux de département. L'opération n'a pas encore démarré au niveau de l'essentiel des sous-préfectures. Un pan important du mode opératoire demeure inopérant, à savoir le traitement des données collectées dans les centres et leur transmission par voie satellitaire au site central à Abidjan. En effet, les centres de coordination au niveau départemental ne sont pas encore fonctionnels. La lente progression de l'opération soulève la question des importants **défis logistiques** à relever et, partant, des **contraintes financières**. De manière générale, il apparaît que l'ampleur des défis logistiques et des implications qui en découlent, en termes de planification, d'organisation et de besoins financiers, n'ont pas été appréciées à juste valeur.

Nous encourageons la CEI et les autres structures impliquées à persévérer dans l'utilisation rationnelle des moyens disponibles, en renforçant, partout où cela est possible, les synergies permettant une utilisation combinée des moyens matériels, ainsi que l'allocation efficace des ressources. Par ailleurs, nous encourageons les autorités nationales à tout mettre en œuvre pour éviter d'ultérieurs retards de décaissement compte tenu de la planification. Le Centre Carter encourage enfin la CEI à élaborer un chronogramme électoral réaliste, basé sur une estimation cohérente des délais au vu des retards encourus, de toutes les opérations à réaliser et du cadre légal en vigueur.

Des **dysfonctionnements** ont été constatés lors des lancements successifs des opérations à travers le territoire. Des **défaillances techniques** au niveau du matériel ont également occasionné des retards. Compte tenu de l'envergure de l'opération, du nombre d'acteurs impliqués ainsi que des réalités du terrain, certaines difficultés paraissent inévitables. En revanche, des efforts accrus en matière de planification préalable et de coordination entre les différents intervenants permettront de les minimiser à l'avenir. Les **efforts de coordination au niveau central n'ont pas toujours produit les effets escomptés au niveau décentralisé**. Sur le terrain, par ailleurs, il apparaît que les acteurs locaux, notamment les démembrements de la Commission Electorale Indépendante, ont peu été associés à la planification des opérations, tandis que leur implication effective dans le suivi est souvent limitée faute de moyens de fonctionnement.

Une meilleure planification préalable et une coordination plus efficiente entre les différents acteurs impliqués pourrait être obtenue par une implication plus systématique de leurs représentants au niveau décentralisé. D'autre part, il serait souhaitable de mobiliser davantage d'expertise et de compétences spécifiques en matière d'opérations et de

logistique. Enfin, la contribution du corps préfectoral, compte tenu de sa connaissance du terrain, pourrait être renforcée suivant des modalités précises et agréées.

S'agissant du déroulement des opérations au niveau des centres de collecte, il ressort dans l'ensemble que les agents font preuve d'une **bonne maîtrise du mode opératoire**. Ils s'emploient pour la plupart à appliquer les instructions de la Circulaire du Premier Ministre, relatives aux pièces exigées par les pétitionnaires et aux éléments de vérification de ces pièces. Des cas ponctuels de rejet et d'enrôlement irréguliers ont été observés ou rapportés, mais **l'intégrité et la crédibilité de l'opération** dans son ensemble n'en sont pas affectées pour autant. Chez certains agents, une tendance à dépasser les termes de leur mandat – limité à la vérification des éléments formels déclinés dans la Circulaire – a été observée. Cette tendance peut conduire à des rejets abusifs.

Il conviendrait de rappeler aux agents les limites précises de leur mandat, et de mieux informer le public quant aux limites de celui-ci. En outre, lorsque des clarifications, précisions ou adaptations sont apportées aux instructions préalablement imparties aux agents, il serait recommandable qu'elles prennent la forme d'un addendum au document existant.

La **participation au processus** s'avère difficile, voire impossible en l'état, pour **certaines catégories de pétitionnaires**, du fait de l'absence de tribunaux en zone CNO et du problème des registres d'Etat Civil disparus ou détruits. Par ailleurs, l'augmentation significative de demandes de délivrance de pièces requises à l'enrôlement provoque un engorgement au niveau des bureaux de l'Etat civil.

Nous encourageons le redéploiement des tribunaux en zone CNO dans les meilleurs délais, pour faciliter l'inclusion des pétitionnaires mineurs dans le processus en cours et les recours ultérieurs. Par ailleurs, il serait fortement souhaitable d'articuler le processus d'identification et enrôlement électoral et l'opération de reconstitution des registres d'Etat civil, de sorte à inclure tous les pétitionnaires éligibles.

Le dispositif prévu en matière de supervision et de contrôle du volet identification de l'opération par le biais de la **Commission Nationale de Supervision de l'Identification**, n'a été déployé que tardivement. Une fois encore, les contraintes financières semblent être en cause. Une méconnaissance voire l'ignorance de l'existence de ce mécanisme a été constatée auprès des bénéficiaires potentiels que sont les pétitionnaires et les représentants de partis politiques.

Nous encourageons la Commission Nationale de Supervision de l'Identification à tout mettre en œuvre pour assurer une présence effective de ses agents dès le premier jour d'ouverture des centres, de sorte que la supervision soit assurée sur tout le territoire et que tous les pétitionnaires aient accès à la même information. Dans le même ordre d'idées, les attributions de cet organe devraient faire l'objet d'une vulgarisation accrue.

En dehors d'Abidjan et Bouaké, la **sécurisation des centres de collecte** est apparue souvent limitée voire inexistante, y compris dans des zones réputées sensibles. Une fois de plus, les moyens limités rendent problématique le déploiement des forces de l'ordre en dehors des villes. Par ailleurs, aucune procédure uniforme n'a été mise en place au départ pour la **sécurisation du matériel** en dehors des heures de travail, cette responsabilité incombant donc principalement aux agents.

En vue de l'extension des opérations dans les sous-préfectures, il serait souhaitable d'organiser un système de patrouilles ou d'équipes pré-positionnées, pouvant intervenir rapidement au besoin. Par ailleurs, il serait souhaitable d'anticiper sur le repérage de locaux sécurisés pour y entreposer le matériel en zone rurale.

Les représentants des principaux **partis politiques** ont effectué un suivi régulier des opérations, surtout en ville. En revanche, l'implication des organisations nationales de la **société civile** dans l'observation des opérations a été très limitée. Certaines d'entre elles seraient toujours en attente de l'autorisation nécessaire sollicitée auprès de la CEI, avant d'engager l'observation proprement dite.

Nous encourageons les représentants des partis politiques à poursuivre leur implication dans le suivi du processus, de manière constructive et dans le respect des prérogatives qui incombent aux chefs de centres de collecte. Par ailleurs, le Centre Carter souligne l'importance de voir bientôt la société civile ivoirienne jouer sa partition dans le cadre d'une observation professionnelle et non partisane du processus.

## **1. Contexte de la mission internationale d'observation électorale**

Sur invitation des autorités ivoiriennes, le **Centre Carter a déployé le 7 novembre 2008 trois équipes d'observateurs en Côte d'Ivoire**, lançant ainsi sa mission internationale d'observation électorale. La mission a pour objectif principal de renforcer la confiance dans le processus électoral et soutenir l'organisation d'élections libres, transparentes et crédibles par une observation non partisane, professionnelle et conforme aux lois nationales en vigueur et aux standards internationaux contenus dans la "Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections", adoptée aux Nations Unies en 2005. La qualité des scrutins à venir est un élément essentiel pour la réussite du processus de sortie de crise, articulé par l'Accord Politique de Ouagadougou.

Cette mission s'inscrit dans le suivi d'une mission exploratoire effectuée par une délégation du Centre Carter en octobre 2007. A cette occasion, le Président de la République de Côte d'Ivoire, S.E.M. Laurent Gbagbo, le Premier Ministre, S.E.M. Guillaume Soro, ainsi que le Président de la Commission Electorale Indépendante (CEI), M. Robert Beugré Mambé, avaient accueilli favorablement le principe d'une mission d'observation électorale. Confirmant la volonté des autorités ivoiriennes de renforcer la transparence du processus électoral, **S.E.M. le Premier Ministre Guillaume Soro a adressé une lettre officielle au Président Jimmy Carter**, l'invitant à déployer une mission d'observation électorale pour suivre toutes les étapes du processus.

## **2. Modalités générales de la première phase de la mission**

La mission d'observation était **coordonnée par le Bureau du Centre Carter à Abidjan**, dont la Directrice a été déployée en Côte d'Ivoire depuis décembre 2007. Du 7 novembre au 15 décembre 2008, les trois équipes d'observateurs ont effectué une première phase d'observation, axée sur le suivi de l'opération d'identification et de recensement électoral. Après une semaine d'observation dans le district d'Abidjan, les équipes ont été déployées progressivement à l'intérieur du pays, en fonction de l'extension graduelle de l'opération. Dans un **souci d'assurer un certain équilibre régional**, les départements suivants ont été sillonnés : Divo, Gagnoa, Issia et Duékoué à l'Ouest ; Bouaké, Béoumi, Katiola et Sakassou au Centre ; Korhogo et Ferkessedougou au Nord. Les responsables du Bureau ont poursuivi l'observation dans le district d'Abidjan.

Dans le cadre de leur mission, les **observateurs ont échangé avec différents interlocuteurs** : membres des Commissions Electorales régionales et départementales, agents d'identification et de recensement électoral ainsi que des superviseurs des structures techniques impliquées, membres et agents superviseurs de Commissions Locales de Supervision de l'Identification, autorités préfectorales et sous-préfectorales, représentants des Forces Nouvelles, maires et agents de l'Etat civil, représentants de partis politiques, organisations de la société civile, populations, conseillers électoraux de la Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI). Les observateurs ont presque toujours été accueillis favorablement par les différents interlocuteurs, qui ont fait preuve d'ouverture et disponibilité. Leur rôle n'étant pas toujours connu ou compris, les observateurs ont expliqué la pratique et les buts de l'observation électorale internationale.

Le **Centre Carter se propose de partager** avec les autorités nationales, la CEI et les autres destinataires figurant en annexe, **un condensé des observations préliminaires** effectuées au cours de la première phase de la mission, ainsi que les principaux constats dégagés et quelques recommandations. Cette contribution, que nous voulons constructive et espérons utile, s'inscrit dans un souci de transparence dans le cadre de notre travail et à l'égard des

autorités ivoiriennes et des parties prenantes. Une deuxième phase d'observation devrait intervenir courant janvier 2009.

### **3. Critères d'appréciation de l'opération d'identification et recensement électoral**

L'observation relative à l'opération d'identification et de recensement électoral est articulée autour de six principaux critères, compte tenu du cadre légal et des réglementations arrêtées par les autorités nationales, à notamment le Mode Opératoire pour l'Identification et le Recensement Electoral (mode opératoire) et la Circulaire du Premier Ministre du 21 octobre 2008 (Circulaire):

- Environnement aux abords des centres de collecte ;
- Aspects logistiques;
- Déroulement des opérations ;
- Mécanismes de supervision et de contrôle;
- Présence d'observateurs et représentants de partis politiques ;
- Aspects connexes.

### **4. Observations préliminaires**

#### **a) Environnement aux abords des centres de collecte**

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

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

Le lancement de l'opération d'identification et d'enrôlement électoral a suscité **l'engouement des populations**. Une majorité de pétitionnaires a confirmé que cette opération était attendue depuis fort longtemps. En conséquence, une forte affluence de pétitionnaires a été généralement observée, surtout en zone urbaine, avec parfois une centaine de personnes en attente aux abords des centres de collecte avant même l'ouverture. Dans le district d'Abidjan, une diminution d'affluence a été relevée à partir du début décembre jusqu'à la clôture des opérations le 14 décembre.

**Dans l'ensemble, l'atmosphère prévalant aux abords des centres de collecte était calme**, même lorsque le nombre de pétitionnaires en attente était important, une cinquantaine ou plus de personnes, et en conséquence le temps d'attente long.

**Dans certains cas, toutefois, des situations de tension** ont été observées en raison de l'un ou l'autre des facteurs suivants, parfois conjugués :

- Bousculades entre pétitionnaires irrités par de longues heures d'attente et impatients de se faire enrôler ;
- Suspensions autour de la gestion des files d'attentes – accusations de favoritisme au profit de connaissances, de militants ou sympathisants d'un parti politique, de personnes monnayant leur place – en particulier lorsque les files étaient gérées par des représentants de partis politiques ou encore des jeunes du quartier ;
- Pétitionnaires originaires d'un village exigeant d'être enregistrés en priorité, peu importe l'heure d'arrivée, par rapport à d'autres pétitionnaires n'étant pas considérés comme membres de la communauté;

- Deux cas rapportés d'individus s'étant érigés en police pour empêcher des personnes supposées étrangères de s'enrôler.

Au cours de la période observée, on a dénoté un **renforcement progressif de la sécurisation des centres de collecte dans le district d'Abidjan**. La présence des forces de l'ordre à été constatée dans un centre sur deux environ en fin de période d'observation. Par ailleurs, en l'absence d'une présence permanente, il a été rapporté que des patrouilles étaient effectuées assez régulièrement. En cas de problème, les chefs de centres pouvaient également solliciter l'intervention des forces de l'ordre, dont ils avaient les contacts.

Dans la ville de **Bouaké**, la **présence de forces de l'ordre** a en revanche été **significative** dès le lancement des opérations. Dans une grande majorité des centres visités, deux à trois éléments étaient présents en permanence. Il est à souligner que, selon les observations des équipes, les éléments des Forces de Défense et de Sécurité et des Forces Armées de Forces Nouvelles affectés dans le cadre des brigades mixtes du Centre de Commandement Intégré, ont travaillé en bonne entente.

Le constat en termes de sécurisation des centres de collecte diffère sensiblement dans les **autres zones sillonnées**. Dans les villes et villages des autres départements visités en zone Centre/Nord/Ouest (CNO) et à l'Ouest, les **forces de l'ordre n'ont été que rarement observées** aux abords des centres de collecte.

Différents facteurs, parfois conjugués, ont été évoqués pour expliquer cet état de fait :

- Les éléments des forces de l'ordre n'avaient pas reçu d'instructions de leur hiérarchie, en dépit du démarrage des opérations ;
- Faute de moyens de transport, la sécurisation devient problématique dès lors que les centres de collecte se situent en dehors des villes ;
- La présence permanente de forces de l'ordre n'était pas jugée nécessaire par certains chefs de centre, car elles pouvaient être sollicitées en cas de problème.

Dans la plupart des centres sécurisés, les éléments des forces de l'ordre étaient positionnés dans le périmètre extérieur du centre. A Bouaké, toutefois, des éléments ont été observés à l'intérieur des centres de collecte. Cette présence était inappropriée et non conforme à la Circulaire du Premier Ministre, qui stipule que la police à l'intérieur du centre de collecte incombe au chef de centre, lequel peut, s'il l'estime nécessaire, faire appel aux forces de l'ordre.

## **b) Aspects logistiques**

Par aspects logistiques, on entend les éléments nécessaires au fonctionnement des centres de collecte et, plus généralement, à la mise en œuvre du mode opératoire à tous les niveaux:

- Présence de l'équipe au complet;<sup>1</sup>
- Disponibilité et bon fonctionnement du matériel;<sup>2</sup>
- Sécurisation du matériel en dehors des heures de travail.
- Centres de coordination au niveau départemental.

Au début de la période d'observation, les opérations dans le district d'Abidjan ont été largement perturbées du fait des **mots d'ordre de grève observés par de nombreux agents** des différentes structures impliquées dans le processus. Les revendications portaient

<sup>1</sup> Un chef de centre (CEI), un agent identification CEI, un agent identification ONI (Office National de l'Identification), un agent INS (Institut National de la Statistique), un agent SAGEM.

<sup>2</sup> Formulaire d'enregistrement, mètre pour mesurer la taille, ordinateur INS, groupe électrogène pour les centres non électrifiés, valise SAGEM sur secteur ou avec batterie pour les centres non électrifiés.

essentiellement sur la signature d'un contrat de travail et sur les salaires. Pour certaines structures, ces préalables n'avaient pas été réglés avant le lancement de l'opération et le déploiement des agents sur le terrain. Quand bien même les grèves n'ont pas été suivies de manière concomitante par tous les agents des différentes structures, l'absence d'un agent, en particulier celui de l'Institut National de la Statistique (INS) ou de la SAGEM, était suffisante pour paralyser le travail dans un centre d'enrôlement. Les opérations ont repris suite à la levée des mots d'ordre de grève. Toutefois, une interruption des opérations a été constatée par la suite dans certaines communes le temps d'une journée, lorsque les agents de certaines structures ont été convoqués pour le versement d'une avance sur salaire.

Le nombre d'équipes dans la plupart des centres de collecte du district d'Abidjan a été renforcé, passant de une à deux équipes, afin d'accélérer les opérations et réduire le temps d'attente des pétitionnaires. Cependant, dans certains cas, il a été observé que **la deuxième équipe déployée n'a pas pu être opérationnelle immédiatement**, ses effectifs n'étant pas au complet. Il a fallu attendre quelques jours supplémentaires pour que les structures concernées puissent déployer les agents nécessaires.

Le matériel **était généralement disponible et fonctionnel dans les centres du district d'Abidjan**. Cependant, des cas ponctuels de panne d'ordinateur INS et de la valise SAGEM ont été observés ou rapportés. Dans la plupart des cas, ces défaillances ont pu être résolues dans des délais raisonnables, une demi-journée ou une journée. Des **retards en matière d'approvisionnement de formulaires** d'enregistrement ont été signalés dans certains centres, situés dans différentes communes d'Abidjan. Dans certains cas extrêmes, cette situation a provoqué l'interruption des opérations pendant trois à cinq jours. Cette défaillance incomberait aux retards dans la livraison de bons d'essence destinés à SAGEM, chargée de distribuer les formulaires.

En dehors d'Abidjan, les observateurs ont pu assister aux lancements successifs des opérations dans les différents **départements** visités. L'ouverture de centres s'y est faite par étapes successives, au niveau des chefs lieux de départements et villages environnants seulement. Les équipes étaient en majorité au complet dès le premier jour d'ouverture des centres. Cependant, dans plusieurs cas, les **opérations n'ont pu effectivement démarrer que le lendemain ou avec plusieurs jours de retard**. Différentes causes étaient à l'origine de ces retards, selon les cas:

- Arrivée tardive du matériel ;
- Erreur dans le déploiement des équipes et/ou du matériel, acheminés dans un centre autre que celui prévu : l'arrivée tardive de la liste de centres à ouvrir a empêché la coordination nécessaire entre les différents intervenants ;
- Centres de collecte censés être électrifiés mais qui ne l'étaient pas: les structures impliquées ont été surprises par cette réalité à la veille du lancement des opérations, bien qu'un travail de repérage aurait été préalablement effectué ; il a été souvent rapporté que les emplacements choisis pour abriter les centres n'ont pas pu être vérifiés systématiquement par les responsables des CEI départementales, faute de moyens de transport et de budget d'opération ;
- Groupes électrogènes non fonctionnel faute moyens pour acheter le carburant nécessaire ;
- Dans un cas spécifique, refus de la CEI régionale de poursuivre son implication dans le processus à défaut d'un budget de fonctionnement ;
- Problèmes de financement.



En ce qui concerne le fonctionnement du matériel, des **défaillances techniques ont été observées ou rapportées plus fréquemment qu'à Abidjan**. Il apparaît ainsi que des groupes électrogènes alimentant les ordinateurs INS ont souffert de pannes récurrentes. Trois sortes d'explications à ce problème ont été évoquées: mauvaise qualité d'essence disponible en zone CNO; puissance insuffisante des groupes électrogènes fournis ; mauvaises manipulations par les agents. Des problèmes avec la valise SAGEM, batteries déchargées ou non démarrage pour des raisons inexplicables, ont également été constatés dans quelques centres mais ont pu être réglés dans la journée. D'autre part, la faible luminosité dans certains centres non électrifiés rend plus difficile la prise de photo.

**Aucune procédure uniforme de sécurisation du matériel** en dehors des heures de travail n'a pu être mise en place au départ. La CEI aurait proposé d'entreposer le matériel dans ses locaux, mais les structures concernés auraient été réticentes. Dès lors, la responsabilité de la sécurisation est revenue principalement aux agents. Lorsque le centre de collecte était situé dans un établissement scolaire, les agents INS et SAGEM y trouvaient souvent un local sécurisé pour entreposer le matériel après la fermeture du centre. A défaut d'un local adéquat, le matériel était tantôt entreposé chez le chef de quartier, tantôt à la maison, et dans des cas sporadiques chez des particuliers à proximité du centre de collecte. Pour certains centres dans les villes, un système de collecte a été finalement organisé, souvent avec l'appui de l'ONUCI, pour récupérer et entreposer le matériel soit dans les locaux de la CEI départementale, soit dans les locaux de centres de coordination SAGEM. Cependant, ce système de collecte a souvent posé le problème de l'arrivée tardive du matériel lors de l'ouverture des centres. Compte tenu du nombre de véhicules limité et des distances à parcourir, la redistribution du matériel n'a pas pu être systématiquement assurée avant l'heure d'ouverture des centres.

Pour terminer ce chapitre, on ne saurait omettre la **question de la transmission et du traitement des données collectées dans les centres de collecte**. Le mode opératoire de l'identification et de l'enrôlement électoral prévoit un flux régulier de données – flux quotidien d'après les termes utilisés dans le mode opératoire – des centres de collecte aux centres de coordination départementaux. Après traitement, un système de transmission satellitaire devrait transférer les données au fur et à mesure des centres départementaux au site principal à Abidjan, pour traitement ultérieur. Or, ce système complexe de transmission et de traitement des données n'est pas opérationnel. Il apparaît en effet que les conditions préalables à l'opérationnalisation d'un tel système, définies par SAGEM et relatives notamment aux caractéristiques des bâtiments abritant les centres de coordination, n'ont pas encore pu être réunies. Visiblement, l'ampleur des tâches logistiques nécessaires à la mise en œuvre du système a été sous-estimée au départ. On s'interroge dès lors quant à savoir quand et comment ce défi pourra être relevé ou, à défaut, quelles solutions alternatives seront préconisées.

### **c) Déroulement des opérations**

Le Mode Opératoire pour l'identification de la population et le recensement électoral ainsi que la Circulaire du Premier Ministre du 21 octobre 2008 ont servi de référence pour l'observation des opérations dans les centres de collecte.

Il est apparu que la **maîtrise des opérations par les agents était globalement bonne**, ceci après un temps normal de rodage pendant les premiers jours de travail. C'est justement au cours des premiers jours des opérations qu'on a observé un nombre significatif de formulaires annulés, pour des erreurs fréquentes dues à l'inexpérience des agents. Dans l'ensemble, les **agents s'employaient à appliquer les instructions** relatives aux pièces à exiger et à la vérification de ces pièces. Cependant, une tendance a été constatée chez certains agents à questionner de manière plus approfondie certains pétitionnaires, surtout ceux aux noms à

consonance étrangère. Cette propension, reconnue par certains agents et chefs de centre, a été souvent mise en relation avec un **reflexe de prudence** suscité par l'arrestation et la condamnation en octobre dernier d'une agente de l'Office Nationale de l'Identification (ONI), reconnue coupable d'avoir enrôlé un étranger. Il nous paraît que cette tendance de certains agents à dépasser les termes de leur mandat – la vérification des éléments formels déclinés dans la Circulaire – **peut conduire à des rejets abusifs**.

Il est apparu par ailleurs que **l'application de certains points spécifiques de la Circulaire**, relatifs aux éléments de vérification des pièces, n'était pas toujours uniforme. Ainsi, la vérification relative aux différentes dates figurant sur les pièces était parfois sujette à interprétation pouvant conduire à des rejets abusifs. Cette situation semble avoir été corrigée par des instructions complémentaires communiquées oralement aux agents. Dans le même registre, la vérification relative aux timbres fiscaux tenait parfois compte de la valeur des timbres ou non. A ce sujet, il a pu être vérifié par la suite que des instructions complémentaires avaient été apporté oralement, suivant lesquelles les pièces devaient être acceptées quelque soit le montant du timbre fiscal apposé. Le **manque d'uniformité constaté par moment** dans l'application de la Circulaire, semble finalement imputable au fait que les **agents n'avaient pas tous reçu au même moment les instructions ou précisions complémentaires**.

S'agissant de **rejets de pétitionnaires conformément à la Circulaire**, les causes suivantes figurent parmi les cas récurrents :

- Pétitionnaires mineurs dépourvus de certificat de nationalité : phénomène observé dans toutes les régions visitées, mais plus accentué en zone CNO du fait de l'absence des tribunaux.
- Pétitionnaires présentant un acte de notoriété délivré par la justice ou une fiche individuelle délivrée par un officier d'état civil : cas de figure concernant principalement les personnes déplacées de guerre ;
- Documents illisibles du fait de l'usure ou de la mauvaise conservation ;
- Usure du cachet sur les documents originaux ;
- Absence de la qualité et/ou de la signature de l'autorité administrative sur les documents originaux ;
- Photocopies illisibles.

D'autres **causes de rejet, moins fréquentes, conformes à la Circulaire** ont été observées ou rapportées :

- L'année de naissance du pétitionnaire est postérieure à l'année du registre;
- Discordance entre la photocopie et l'original ;
- Discordance entre le prénom inscrit sur la pièce et celui donné par le pétitionnaire.

Quelques **cas ponctuels d'enrôlement et de rejets non conformes à la Circulaire** ont été observés ou rapportés:

- Cachet absent sur la pièce ;
- Pétitionnaire avec nom à consonance étrangère, ignorant le lieu de naissance de ses parents ou affirmant que ces derniers étaient nés en Côte d'Ivoire : acte de naturalisation demandé ;
- Pétitionnaire de père étranger et de mère ivoirienne ;

- Pétitionnaire d'origine étrangère marié à une Ivoirienne et muni d'un acte de mariage datant de plus de six mois.

S'agissant d'enrôlements irréguliers, des représentants locaux de partis politiques rencontrés, en particulier en zone CNO et à l'Ouest, ont fait état d'allégations de fraudes en amont des opérations, par le biais de la distribution de faux papiers, et dans le cadre des opérations. Il convient de remarquer que, à une exception près, les interlocuteurs avançant ces allégations n'ont pas corroboré leurs propos par des cas ou des indications précises. Les **observateurs n'ont pas pu vérifier ces allégations de fraude**.

Un pan important du mode opératoire n'est pas encore fonctionnel. Les opérations devant intervenir en aval de la collecte de données au niveau des centres – le traitement de ces données au niveau départemental et leur transmission satellitaire au site central à Abidjan – n'ont pas pu démarrer à ce stade pour les raisons invoquées sous le point b).

#### **d) Mécanisme de supervision et de contrôle**

Pour le **volet identification**, le mode opératoire prévoit que toutes les étapes sont placées sous la responsabilité de l'ONI et la **supervision et le contrôle de la Commission Nationale de Supervision de l'Identification (CNSI)**. La Circulaire stipule que, hormis les réclamations relatives à l'identité des personnes, la CNSI est saisie de toute réclamation relative aux opérations entrant dans son domaine de compétence, aussi bien par les forces politiques, les structures techniques que les particuliers.

Dans l'ensemble, les observateurs ont constaté une **méconnaissance généralisée à propos du mécanisme de supervision et de contrôle** qu'est la CNSI : la plupart des pétitionnaires en ignoraient l'existence de même que des représentants de partis politiques. Parfois, des interlocuteurs semblaient confondre le contentieux sur les listes électorales provisoires et les réclamations dont peut être saisie ou peut se saisir la CNSI à travers ses démembrés que sont les Commissions Locales de Supervision de l'Identification (CLSI), généralement représentées dans les centres de collecte par des agents superviseurs.

Au cours de la période d'observation, les 10 CLSI du district d'Abidjan ont progressivement affectés leurs agents superviseurs dans les centres de collecte. A Bouaké, le **déploiement des agents superviseurs** s'est déroulé **progressivement et tardivement** par rapport au lancement des opérations. Dans les autres départements visités où les opérations ont été lancées début décembre, les CLSI n'étaient que rarement représentées dans les centres visités.

De manière générale, il est apparu que le **nombre de réclamations transmises aux CLSI était très limité**. Pour les éventuels cas de réclamations de nature à nécessiter un recours judiciaire, l'absence de tribunaux en zone CNO constitue un frein, ou du moins un facteur de complication dans le processus.

#### **e) Présence d'observateurs et de représentants de partis politiques**

Dans l'ensemble, la **société civile ivoirienne ne s'est pas encore engagée dans l'observation** à proprement parler des opérations d'identification et de recensement électoral. En revanche, il a été signalé que des organisations de la société civile attendaient de recevoir l'autorisation officielle sollicitée auprès de la CEI et nécessaire pour accéder aux centres de collecte, avant d'engager l'observation des opérations.

En revanche, **des représentants de partis politiques ont été souvent observés** dans le périmètre extérieur des centres de collecte, et ce conformément à la Circulaire du Premier Ministre qui restreint l'accès au centre aux personnes munies d'une autorisation délivrée par la CEI. Dans un cas seulement, la présence d'un représentant d'un parti politique à l'intérieur d'un

centre de collecte à été observée. Les représentants de partis politiques s'employaient à encadrer et assister leurs militants et sympathisants, notamment en vérifiant l'orthographe des noms et prénoms consignés sur les récépissés d'enregistrement. L'établissement de listes avec nom, prénom et numéro de récépissé des militants et sympathisants enrôlés était une pratique systématique observée par les représentants d'un parti politique. Les raisons avancées pour expliquer cette pratique étaient de deux ordres: garder une trace en cas de perte du récépissé et en vue de la publication des listes électorales provisoires.

#### **f) Aspects connexes**

Par aspects connexes, on entend des facteurs ayant une incidence potentielle, positive ou négative et plus ou moins directe, sur la participation des populations au processus.

- Difficultés rencontrées dans l'établissement des pièces requises ;
- Difficultés à fournir la photocopie des pièces requises ;
- Accessibilité des centres de collecte ;
- Niveau d'information des pétitionnaires.

Dans le cadre de l'observation, on a examiné les **difficultés** rencontrées par les pétitionnaires **dans l'établissement des pièces requises** à l'identification et à l'enrôlement :

- Engorgement des bureaux d'état civil : les demandes d'établissement de copie d'extrait d'actes de naissance sont passés du simple ou double, parfois plus, depuis le lancement des opérations ; le traitement de demandes nécessite de délais supplémentaires ;
- Les pétitionnaires mineurs ne peuvent pas se faire établir un certificat de nationalité en zone CNO ;
- Les pétitionnaires concernés par les registres d'état civil perdus ou détruits ne peuvent pas se faire enrôler tant que la procédure de reconstitution de ces registres n'a pas aboutit.

On s'est également posé la question de savoir si les pétitionnaires rencontraient des **difficultés pour fournir la photocopie** des pièces requises à l'enrôlement. Ce problème n'a pas été évoqué par les pétitionnaires rencontrés. Il pourrait néanmoins surgir avec l'extension des opérations en zone rurale.

Un constat similaire a été fait s'agissant de **l'accessibilité des centres de collecte**, en termes de distance à parcourir pour les pétitionnaires : ce problème n'a pas été évoqué dans la mesure où, une fois encore, les centres ouverts étaient principalement situés en ville.

Par ailleurs, les **pétitionnaires** sont apparus **généralement bien renseignés** quant à l'emplacement de centres de collecte et quant aux pièces à fournir. Le « bouche à oreilles » s'est avéré être le canal d'information le plus puissant pour relayer les informations données par des chefs de quartier ou de village et des chefs religieux, les autorités préfectorales, des radios de proximité, des représentants de partis politiques, radio ONUCI FM, la télévision.

#### **5. Principaux constats et recommandations**

Le lancement de l'opération d'identification de la population et de recensement électoral a constitué **une étape significative dans la mise en œuvre de l'Accord Politique de Ouagadougou**. L'opération a suscité l'engouement des populations, qui dès les premiers jours sont sorties nombreuses se faire identifier et enrôler. Hormis quelques incidents sécuritaires circonscrits survenus au début de l'opération dans le district d'Abidjan, les opérations se sont généralement déroulées dans le calme. La motivation et le sérieux des agents et superviseurs des structures impliquées, travaillant parfois dans des conditions difficiles, sont apparus dans l'ensemble remarquables.

**L'opération progresse, bien que lentement.** Dans le district d'Abidjan, avec son large bassin de population, les opérations ont été clôturées le 14 décembre et ont enregistré plus de deux millions d'enrôlés. L'ouverture de centres de collecte à l'intérieur du pays à partir du 18 novembre s'est faite par étapes successives et progressivement, principalement au niveau des chefs-lieux de département. L'opération n'a pas encore démarré au niveau de l'essentiel des sous-préfectures. Un pan important du mode opératoire demeure inopérant, à savoir le traitement des données collectées dans les centres et leur transmission par voie satellitaire au site central à Abidjan. En effet, les centres de coordination au niveau départemental ne sont pas encore fonctionnels. La lente progression de l'opération soulève la question des importants **défis logistiques** à relever et, partant, des **contraintes financières**. De manière générale, il apparaît que l'ampleur des défis logistiques et des implications qui en découlent, en termes de planification, d'organisation et financiers, n'ont pas été appréciées à leur juste valeur au départ.

Nous encourageons la CEI et les autres structures impliqués à persévérer dans l'utilisation rationnelle des moyens disponibles, en renforçant, partout où cela est possible, les synergies permettant une utilisation combinée des moyens matériels, ainsi que l'allocation efficace des ressources. Par ailleurs, nous encourageons les autorités nationales à tout mettre en œuvre pour éviter d'ultérieurs retards de décaissement compte tenu de la planification. Le Centre Carter encourage enfin la CEI à élaborer un chronogramme électoral réaliste, basé sur une estimation cohérente des délais au vu des retards encourus, de toutes les opérations à réaliser et du cadre légal en vigueur.

Des **dysfonctionnements** ont été constatés lors des lancements successifs des opérations à travers le territoire. Des **défaillances techniques** au niveau du matériel ont également occasionné des retards. Compte tenu de l'envergure de l'opération, du nombre d'acteurs impliqués ainsi que des réalités du terrain, certaines difficultés paraissent inévitables. En revanche, des efforts accrus en matière de planification préalable et de coordination entre les différents intervenants permettront de les minimiser à l'avenir. Les **efforts de coordination au niveau central n'ont pas toujours produit les effets escomptés au niveau décentralisé**. Sur le terrain, par ailleurs, il apparaît que les acteurs locaux, notamment les démembrements de la Commission Electorale Indépendante, ont peu été associés à la planification des opérations, tandis que leur implication effective dans le suivi est souvent limitée faute de moyens de fonctionnement.

Une meilleure planification préalable et une coordination plus efficiente entre les différents acteurs impliqués pourrait être obtenue par une implication plus systématique de leurs représentants au niveau décentralisé. D'autre part, il serait souhaitable de mobiliser davantage d'expertise et de compétences spécifiques en matière d'opérations et de logistique. Enfin, la contribution du corps préfectoral, compte tenu de sa connaissance du terrain, pourrait être renforcée suivant des modalités précises et agréées.

S'agissant du déroulement des opérations au niveau des centres de collecte, il ressort dans l'ensemble que les agents font preuve d'une **bonne maîtrise du mode opératoire**. Ils s'emploient pour la plupart à appliquer les instructions de la Circulaire du Premier Ministre, relatives aux pièces exigées par les pétitionnaires et aux éléments de vérification de ces pièces. Des cas ponctuels de rejet et d'enrôlement irréguliers ont été observés ou rapportés, mais **l'intégrité et la crédibilité de l'opération** dans son ensemble n'en sont pas affectées pour autant. Chez certains agents, une tendance à dépasser les termes de leur mandat – limité à la vérification des éléments formels déclinés dans la Circulaire – a été observée. Cette tendance peut conduire à des rejets abusifs.

Il conviendrait de rappeler aux agents les limites précises de leur mandat, et de mieux informer le public quant aux limites de celui-ci. En outre, lorsque des clarifications, précisions ou adaptations sont apportées aux instructions préalablement imparties aux agents, il serait recommandable qu'elles prennent la forme d'un addendum au document existant.

La **participation au processus** s'avère difficile, voire impossible en l'état, pour **certaines catégories de pétitionnaires**, du fait de l'absence de tribunaux en zone CNO et du problème des registres d'Etat Civil disparus ou détruits. Par ailleurs, l'augmentation significative de demandes de délivrance de pièces requises à l'enrôlement provoque un engorgement au niveau des bureaux de l'Etat civil.

Nous encourageons le redéploiement des tribunaux en zone CNO dans les meilleurs délais, pour faciliter l'inclusion des pétitionnaires mineurs dans le processus en cours et les recours ultérieurs. Par ailleurs, il serait fortement souhaitable d'articuler le processus d'identification et enrôlement électoral et l'opération de reconstitution des registres d'Etat civil, de sorte à inclure tous les pétitionnaires éligibles.

Le dispositif prévu en matière de supervision et de contrôle du volet identification de l'opération par le biais de la **Commission Nationale de Supervision de l'Identification**, n'a été déployé que tardivement. Une fois encore, les contraintes financières semblent être en cause. Une méconnaissance voire l'ignorance de l'existence de ce mécanisme a été constatée auprès des bénéficiaires potentiels que sont les pétitionnaires et les représentants de partis politiques.

Nous encourageons la Commission Nationale de Supervision de l'Identification à tout mettre en œuvre pour assurer une présence effective de ses agents dès le premier jour d'ouverture des centres, de sorte que la supervision soit assurée sur tout le territoire et que tous les pétitionnaires aient accès à la même information. Dans le même ordre d'idées, les attributions de cet organe devraient faire l'objet d'une vulgarisation accrue.

En dehors d'Abidjan et Bouaké, la **sécurisation des centres de collecte** est apparue souvent limitée voire inexistante, y compris dans des zones réputées sensibles. Une fois de plus, les moyens limités rendent problématique le déploiement des forces de l'ordre en dehors des villes. Par ailleurs, aucune procédure uniforme n'a été mise en place au départ pour la **sécurisation du matériel** en dehors des heures de travail, cette responsabilité incombant donc principalement aux agents.

En vue de l'extension des opérations dans les sous-préfectures, il serait souhaitable d'organiser un système de patrouilles ou d'équipes pré-positionnées, pouvant intervenir rapidement au besoin. Par ailleurs, il serait souhaitable d'anticiper sur le repérage de locaux sécurisés pour y entreposer le matériel en zone rurale.

Les représentants des principaux **partis politiques** ont effectué un suivi régulier des opérations, surtout en ville. En revanche, l'implication des organisations nationales de la **société civile** dans l'observation des opérations a été très limitée. Certaines d'entre elles seraient toujours en attente de l'autorisation nécessaire sollicitée auprès de la CEI, avant d'engager l'observation proprement dite.

Nous encourageons les représentants des partis politiques à poursuivre leur implication dans le suivi du processus, de manière constructive et dans le respect des prérogatives qui incombent aux chefs de centres de collecte. Par ailleurs, le Centre Carter souligne l'importance de voir bientôt la société civile ivoirienne jouer sa partition dans le cadre d'une observation professionnelle et non partisane du processus.

## Annexe : Liste des Destinataires

---

- S.E.M. Laurent Gbagbo, Président de la République de Côte d'Ivoire
- S.E.M. Guillaume Soro, Premier Ministre, Chef de Gouvernement
- M. Robert Beugré Mambé, Président de la Commission électorale Indépendante
- M Yua Koffi, Président de la Commission Nationale de Supervision de l'Identification
- M. Boureima Badini, Représentant Spécial du Facilitateur de l'Accord Politique de Ouagadougou
- Principaux Partis Politiques
- M. Young J. Choi, Représentant Spécial du Secrétaire Général de l'ONU
- M. Steven Wagenseil, Conseiller Technique Principal au Projet d'Appui au Processus Electoral, Programme des Nations Unies pour le Développement
- Mme Wanda L. Nesbitt, Ambassadeur des Etats-Unis
- Mme Josephine Gauld, Conseillère, Ambassade de Grande Bretagne
- M. Michel Arion, Chef de Délégation de la Commission européenne