



SYMPOSIUM SUR LE CONSTITUTIONNALISME GUINÉEN



**ORGANE DE GESTION DES ÉLECTIONS :
QUELLES SOLUTIONS ?**

Du 21 au 22 février 2023

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com
www.cerf-guinee.com

SOMMAIRE

- *INTRODUCTION*
- *HISTORIQUE DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE*
- *LA CENI, UNE EXPÉRIENCE DÉCEVANTE ?*
- *QUEL MODÈLE D'ADMINISTRATION ÉLECTORAL POUR LA GUINÉE?*
- *COMMENT GARANTIR SON EFFICACITÉ?*
- *TRAVAUX DE RÉFÉRENCE*

INTRODUCTION

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

Introduction (1/4)

- Depuis la fin des années 1980, le processus de démocratisation de la Guinée s'est construit au gré de différents événements historiques et intrigues politiques. Après la mort de Sékou Touré et la prise du pouvoir par le colonel Lansana Conté, le Comité militaire de redressement national (CMRN), mis en place dans le cadre d'une transition politique, a permis l'adoption de la Constitution du 23 décembre 1990 sous couvert d'ouverture démocratique, de multipartisme, de libéralisation progressive de la scène politique et d'élargissement des libertés civiles.
- Le problème majeur qu'on rencontre lors de l'organisation des élections est l'absence de consensus autour de l'organe de gestion des élections.
- Toutes les élections nationales ou locales tenues entre 1993 et 2005 ont été organisées uniquement par le ministère en charge de l'administration du territoire et systématiquement manipulées au profit du parti alors au pouvoir, le Parti de l'unité et du progrès (PUP).
- En effet, le PUP a systématiquement remporté toutes les élections, altérant ainsi la confiance des acteurs politiques dans tout processus électoral en général et dans l'administration électorale en particulier.
- L'opposition est alors entrée dans une logique de contestation des scrutins, avec son lot de manifestations parfois violentes, et a revendiqué d'être impliquée dans l'organisation des élections comme préalable à toute participation au processus électoral.

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international election

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

Introduction (2/4)

- Les mouvements sociaux de 2006-2007 et la pression de la communauté internationale en faveur de la réforme des institutions électorales ont amené finalement la Guinée à opter pour la création d'un organe de gestion des élections, indépendant du gouvernement.
- La création de cet organe a permis l'entrée en jeu des partis politiques de l'opposition dans l'organisation des processus électoraux en Guinée.
- Si le choix de recourir à une commission électorale indépendante a été une bonne chose en soi pour l'opposition, la composition et les attributions données à la commission n'ont toutefois pas été mûrement réfléchies.
- Les différentes crises qui l'ont secouée depuis 2010, jusqu'à la prise du pouvoir par le CNRD le 5 septembre 2021, en sont une parfaite illustration.

Introduction (3/4)

- Dans son décret du jeudi 30 décembre 2021, le président de la Transition, le Colonel Mamadi Doumbouya a défini la Mission du ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation.
- **Selon le décret composé de 3 chapitres et 13 articles**, le ministère de l'Administration du territoire et de la décentralisation a pour mission de la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement dans le domaine de l'administration du territoire, de la décentralisation, de la promotion d'une citoyenneté responsable, de la cohésion sociale et du dialogue.
- **Il est particulièrement chargé :**
 - D'appuyer l'élaboration des textes législatifs et réglementaires relatifs au processus électoral,
 - L'organisation des élections politiques et des référendums en République de Guinée, ainsi que l'établissement et de la mise à jour du fichier électoral.
- Des prérogatives qui étaient dévolues à la commission électorale nationale indépendante (CENI).

Introduction (suite 4/4)

- Qu'est-ce qu'un organe de gestion électorale ?
- Un organe de gestion des élections est une institution juridiquement responsable de certains ou de l'ensemble des étapes essentielles à l'organisation des élections.
- Dans la classification des OGE, nous pouvons regrouper la multiplicité existante en modèles : *le modèle indépendant, le modèle gouvernemental et le modèle mixte.*
- Le modèle indépendant de gestion des élections prévoit notamment que les élections sont organisées par un organisme qui est institutionnellement indépendant et autonome par rapport au pouvoir exécutif et qu'il dispose d'un budget qu'il gère lui-même.
- Le modèle gouvernemental de gestion des élections prévoit que c'est l'exécutif du Gouvernement qui organise et gère les élections par un ministère ou par des autorités locales.
- Enfin, le modèle mixte prévoit une dualité dans la gestion des élections.
- La Guinée a connu deux modèles : le modèle gouvernemental et indépendant.
- Comme la plupart des pays de la sous-région, la Guinée s'est dotée d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) suite à l'accord signé, le 29 octobre 2007, entre les partis politiques, le syndicat, la société civile et le gouvernement.
- Comment l'administration électorale guinéenne a-t-elle évolué depuis 1990 ?
- Quel modèle d'administration électorale faut-il pour la Guinée ?
- Quelles sont les conditions pour garantir l'efficacité de l'administration électorale ?

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

HISTORIQUE DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

CONTEXTE HISTORIQUE ET ÉVOLUTION DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

- ❖ L'environnement électoral en Guinée a longtemps été dominé par les activités du ministère en charge de l'administration du territoire, la CENI, les partis politiques, la société civile et la Cour constitutionnelle entre autres.
 - ❖ Cet antagonisme révèle les difficultés d'organiser des élections libres, crédibles et transparentes dans le pays.
1. La toute première structure créée en Guinée est la **Commission nationale électorale (CEN) en décembre 1993**. Sa création résulte d'une sorte de consensus entre le Gouvernement et les partis politiques de l'opposition. **Décret n° 93/228/PRG/SGG du 8 décembre 1993 rectifiant le décret n° D/93/196/PRG/SGG portant création, organisation, fonctionnement de la Commission électorale nationale (CEN)**.
 2. La Commission nationale électorale est ensuite remplacée par le **Haut Conseil aux affaires électorales (HCAE) en septembre 1998**.
 3. Ce dernier est à son tour remplacé par le **Conseil national électorale (CNE) en avril 2002**. **Décret n° 040/PRG/SGG/2002 du 19 avril 2002 portant création, attribution, organisation et fonctionnement du Conseil national électorale (CNE)**.
 4. Auquel succédera la **Commission électorale nationale autonome (CENA)**. **Décret n° 039/PRG/SGG/2005 du 10 octobre 2005 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale autonome (CENA)**. Les partis de l'opposition « *exigent* », à partir de 2003, la création d'une Commission électorale « *totalement indépendante* » du Gouvernement en place, comme condition préalable à leurs participations aux élections législatives de 2005.
 5. Enfin, **la CENI est créée en 2007 avec une configuration politique**. **Loi L 2007/013/AN du 29 octobre 2007 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante**.

LA CENI, UNE EXPÉRIENCE DÉCEVANTE ?

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

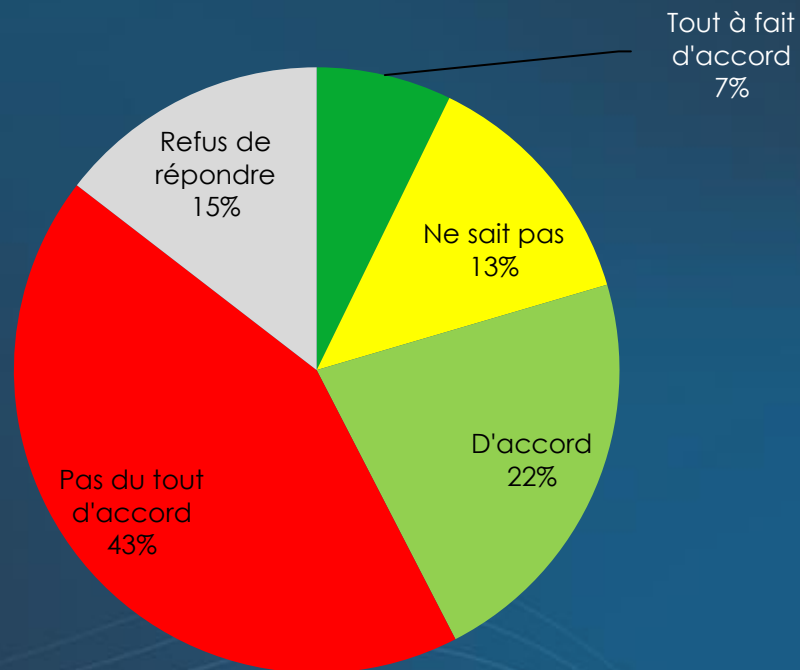
PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

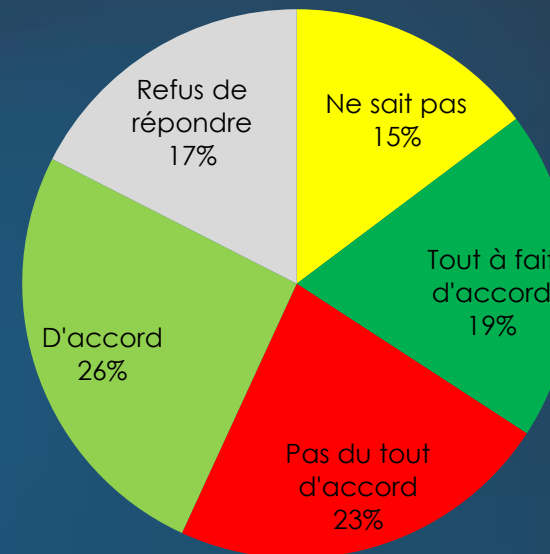
www.cerf-guinee.com

- La CENI telle que nous la connaissions avant la prise du pouvoir du 5 septembre 2021 était régie par la Loi organique L/2018/044/AN du 5 juillet 2018, portant modification de certaines dispositions de la Loi L/2012/016/CNT du 19 septembre 2012, portant création, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante.
- La CENI était chargée de l'établissement et de la mise à jour du fichier électoral, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la proclamation des résultats provisoires. Elle organisait toutes les élections politiques et des référendums. Cependant l'institution est asphyxiée par un certain nombre de contraintes :
 - Un nouvel espace de lutte pour les partis politiques.
 - Les enjeux politico-électorales de la loi du 5 juillet 2018.
 - La question de l'impartialité.
 - La question de la crédibilité.
 - La question de la transparence.

Les commissaires de la CENI sont neutres dans l'exercice de leurs fonctions

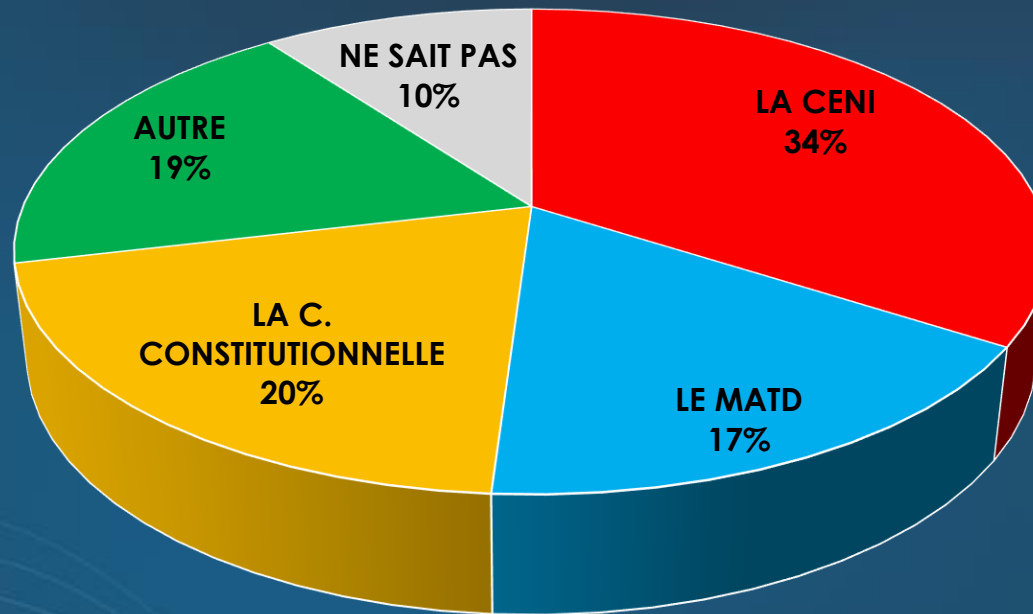


La composition politique de la CENI contribue à entretenir les luttes d'intérêts au sein de l'institution.



Sondage effectué par le centre de recherche CERF auprès d'un échantillon de 1067 personnes représentatives de la population guinéenne en âge de voter entre août et décembre 2017 en prelude des élections locales.

L'institution la moins crédible



■ LA CENI ■ LE MATD ■ LA C. CONSTITUTIONNELLE ■ AUTRE ■ NE SAIT PAS

Sondage effectué par le centre de recherche CERF auprès d'un échantillon de 1067 personnes représentatives de la population guinéenne en âge de voter entre août et décembre 2017 en prélude des élections locales.

Dr Saïkou Oumar BALDÉ
PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection
saikou.balde@cerf-guinee.com
www.cerf-guinee.com

- La CENI telle qu'elle existait en Guinée avant la prise du pouvoir de 2021 est source de conflits électoraux et ne rehausse en rien la qualité des processus électoraux.
- L'omniprésence des partis politiques a longtemps asphyxié l'institution et contribué à son dysfonctionnement.
- La fiabilité et la crédibilité des élections qu'elle organise sont remises en cause. Les multiples fraudes supposées ou réelles sont confortées par l'absence de neutralité et d'impartialité des représentants des partis politiques et mettent en évidence la nécessité de réformer encore plus en profondeur l'administration électorale en Guinée.
- Quel modèle d'administration faut-il pour la Guinée ?

QUEL MODÈLE D'ADMINISTRATION ÉLECTORAL POUR LA GUINÉE ?

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

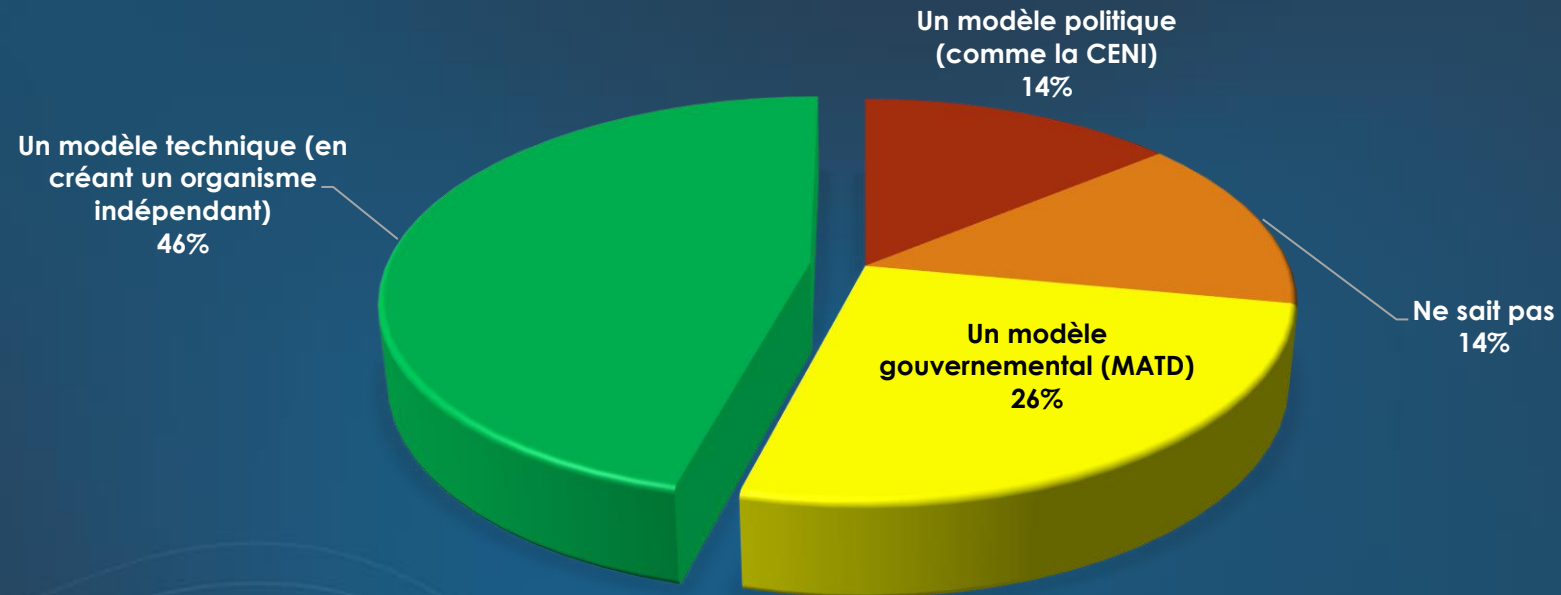
PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

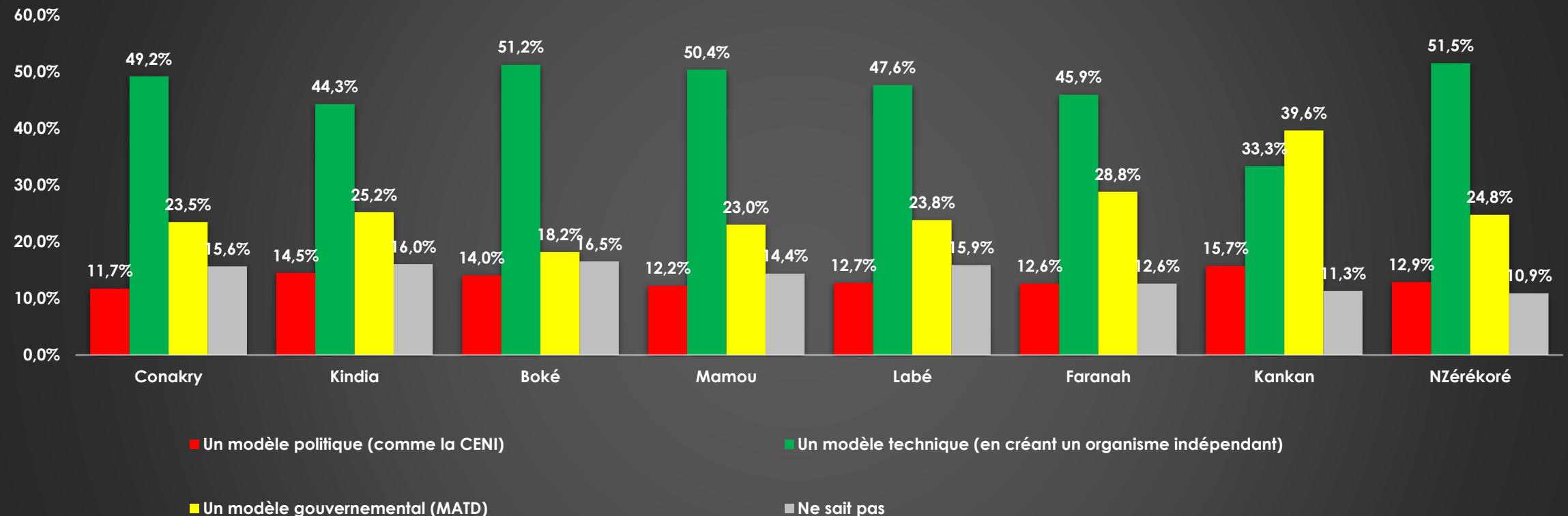
- Une vraie réforme de l'institution passerait nécessairement par une dépolitisation complète de la CENI avec le rejet de toute configuration politique des organes, limitant la responsabilité des partis politiques au rôle d'observateurs.
- Réduire les attributions de la CENI au profit d'un organe apolitique, chargé d'apporter un appui technique dans la gestion du processus électoral constituerait la seconde étape (avec une implication du ministère en charge de l'administration du territoire).
- La réussite de la gestion des élections au Ghana pourrait être ici une source d'inspiration pour la Guinée. La Commission électorale, au Ghana, dispose d'une totale indépendance grâce à sa composition apolitique et à son autonomie administrative. Ses membres sont choisis pour leur intégrité et leur maîtrise de la conduite des élections (Article 43 de la Constitution ghanéenne de 1992.). Le Ghana a choisi un modèle d'experts non partisans qui est aujourd'hui le modèle le plus performant en Afrique de l'Ouest .

QUEL MODÈLE D'ADMINISTRATION ÉLECTORALE POUR LA GUINÉE ?

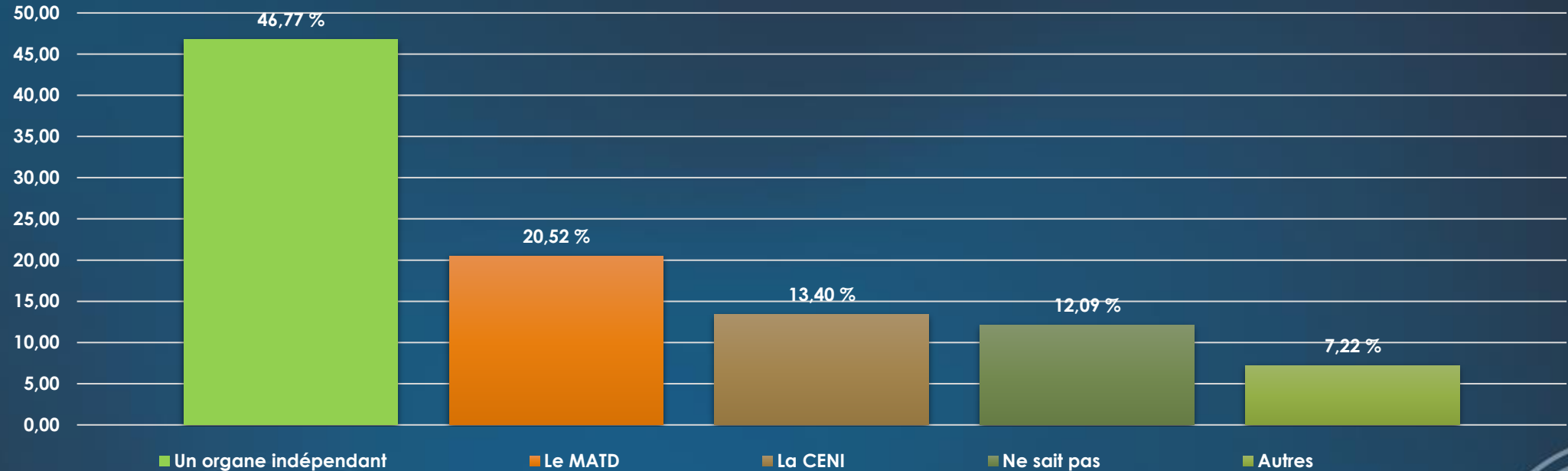


Enquête réalisée entre mars et avril 2022 par l'ACET et le CERF auprès d'un échantillon représentatif de la population de 1067 personnes, âgées de 18 et plus et vivant en République de Guinée.

- En faisant le croisement par région, on se rend compte que c'est seulement à Kankan où l'organisation des élections par le MATD est préférée par rapport à un modèle technique.
- Dans toutes les autres régions, en moyenne près de 5 Guinéens sur 10 souhaitent que l'administration électorale soit indépendante du gouvernement et de la CENI en créant une institution technique et apolitique. Jusqu'à 49,2 % à Conakry, 44,3 % à Kindia, 51,2 % à Boké, 50,4 % à Mamou, 47,6 % à Labé, 45,9 % à Faranah, 33,3 % à Kankan et 51,5 % à Nzérékoré.



Qui doit gérer le fichier électoral en Guinée ?



- Près de 47 % de la population estime qu'il faut confier la gestion du fichier électoral à un organisme indépendant du gouvernement et de la CENI.
- Cet organisme aura comme responsabilité d'établir le fichier électoral et gérer sa mise à jour, la distribution des cartes d'électeurs, le découpage électoral et l'affichage des listes dans les bureaux de vote.
- 20,52 % de la population estime que cette gestion devrait revenir au MATD, et
- pour 13,40 % de la population, la CENI doit gérer le fichier électoral.

Enquête réalisée entre mars et avril 2022 par l'ACET et le CERF auprès d'un échantillon représentatif de la population de **1067 personnes, âgées de 18 et plus et vivant en République de Guinée.**

- ▶ En résumé, il serait nécessaire au regard de l'histoire, du contexte et de l'expérience de la République de Guinée en matière d'organisation d'élection de :
- ▶ Créer un organe technique et apolitique pour l'organisation des élections (avec le ministère en charge de l'administration du territoire), de la gestion de ces élections et de l'établissement et de la gestion du fichier électoral (avec les services de l'état civil guinéen).
- ▶ De réduire les attributions de la CENI en gardant une CENI politique, mais dont le rôle principal sera celui de la supervision de l'ensemble des étapes du processus électoral.
- ▶ Garantir enfin sur le plan juridique la possibilité d'un contrôle mutuel entre les institutions qui auront la responsabilité d'organiser et de gérer les élections.

COMMENT GARANTIR SON EFFICACITÉ?

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

1. ***La mise en valeur du principe de responsabilité de l'administration électorale*** : cela vise à obliger les institutions responsables de l'organisation et la supervision des élections de rendre compte de leurs activités. Mais aussi, de prouver périodiquement à l'opinion publique et aux partenaires qu'ils livrent les résultats escomptés et respectent les normes prescrites en matière juridique, éthique, financière et de qualité de service.
 - ✓ La transparence sur les politiques et actions des institutions électorales, les résultats attendus, leurs performances, la gestion des ressources qu'elles utilisent ou qu'elles ont l'intention d'utiliser, notamment les fonds publics ou autres.
 - ✓ Le respect de ce principe est d'autant plus important lorsque l'indépendance des intuitions électorales vis-à-vis du pouvoir exécutif les libère de la contrainte de rendre des comptes à des ministères, caractéristique de l'administration publique dans de nombreux pays.
 - ✓ Cette responsabilité a plusieurs conséquences positives sur les activités de ces institutions. Elle renforce la transparence et favorise la bonne gouvernance, les aidant ainsi à gagner la confiance de l'opinion publique et de parties prenantes importantes, notamment les partis politiques et les ministères.
2. ***Le rejet de toute configuration politique du « principal » organe responsable du processus électoral***. Limiter la responsabilité de tout organe politisé à la supervision et non pas à l'organisation et la gestion entière du processus électoral. Nous avons constaté qu'au lieu de résoudre les problèmes des commissions électorales, la politisation est un handicap pour les institutions dont la limite du pouvoir des partis politiques n'est pas définie.
3. ***La spécialisation des acteurs impliqués dans l'organisation des élections*** : la connaissance des principes et mécanismes électoraux doit être mise en avant pour le choix des membres des commissions, mais aussi des démembrements qui constituent la continuité de l'organe central.

5. *Le recrutement des administrateurs électoraux sur la base des compétences et non par simple délégation des partis politiques*: cela passe par l'établissement de façon très claire des termes de références, les qualifications requises et les modalités de participation.
6. *Le renforcement des capacités de production intellectuelle des institutions impliquées* : inciter les membres de l'ensemble des institutions impliquées à organiser des ateliers de réflexions sur les solutions envisageables à chaque étape, mais également à s'autoévaluer pour identifier les déficits en matière de formation et d'assistance.
7. *La formation continue des démembrements et l'établissement d'une connexion entre la base et le sommet* : la configuration et les avantages de formation dont bénéficient les organes centraux doivent être les mêmes avantages que les démembrements. Un déséquilibre ou un écart considérable dans la formation peut constituer un handicap et être une source de confusion. Ce qui décrédibilise les institutions et les processus électoraux.
8. Enfin, la maîtrise de l'aspect technique des élections par un organe non seulement indépendant du gouvernement, mais aussi indépendant des partis politiques, qui aura la responsabilité de repenser l'organisation des élections en collaboration avec le ministère de l'Administration et les partis politiques (pour une question de transparence) et d'établir un fichier électoral. L'importance d'avoir un organe d'appui technique, c'est de garantir une indépendance et une impartialité dans l'organisation et la gestion des élections.

TRAVAUX DE RÉFÉRENCE

Dr Saïkou Oumar BALDÉ

PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection

saikou.balde@cerf-guinee.com

www.cerf-guinee.com

■ **OUVRAGES**

- Saikou Oumar Baldé et Mathieu Mérino, Quelles perspectives pour les processus électoraux en Guinée ? Éditions du Panthéon, février 2023.
- Saikou Oumar Baldé, À quoi servent les élections en Guinée : Enquête multidimensionnelle sur les pratiques et vicissitudes électorales, Paris, Les Imprimés, 2021, 188 pages.
- Saikou Oumar Baldé, Élections et démocratie locale en Guinée : l'approche heuristique d'une démocratie par le bas, Paris, L'Harmattan, 2018, 136 pages.

■ **ÉTUDES**

- Enquête nationale sur le comportement électoral et les enjeux de la présidentielle de 2020, CERF-Guinée, 2020.
- La politisation des commissions électorales dites « indépendantes » ou « autonomes » en Afrique noire francophone : à la recherche d'une nouvelle approche méthodologique pour expliquer et comprendre le fonctionnement des institutions électorales, CERF-Guinée, 2018.
- Enjeux électoraux et questions de démocratie participative en Guinée, CERF-Guinée, 2017.

■ **PUBLICATIONS INTERNATIONALES DANS DES REVUES À COMITÉ DE LECTURE**

- Saikou Oumar Baldé, Les chemins ambigus de la démocratie ouest-africaine entre progrès et dérives autoritaires. Le Mali, la Guinée et la Côte d'Ivoire à la croisée des chemins. Revue internationale Sens Public, juin 2021.
- Saikou Oumar Baldé, Les conséquences d'un changement constitutionnel sur le cadre électoral et l'alternance démocratique en Guinée, Revue internationale Sens Public, juillet 2020.
- Saikou Oumar Baldé, L'administration électorale en Guinée : une réforme impossible ? FRS, juin 2019.

Merci de votre attention!

Saïkou Oumar Baldé est Docteur en science politique, spécialiste des organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Enseignant-chercheur et consultant international sur les transitions démocratiques, les processus électoraux et la gouvernance publique en Afrique noire francophone. Il a plusieurs publications nationales et internationales dans des revues à comité de lecture (ouvrages, articles scientifiques, études sociologiques et politiques, rapports, etc.).

Dr Saïkou Oumar BALDÉ
PhD in Political Science - Docteur en Science politique
International Election Expert - Expert international élection
saikou.balde@cerf-guinee.com
www.cerf-guinee.com