

DIRECTION AFFAIRES POLITIQUES ET
GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

Rapport de la mission d'information et de contacts

ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES AU NIGER

21 février et 20 mars 2016

MARS 2016

Rapport de la mission d'information et de contacts

ELECTIONS PRESIDENTIELLE ET LEGISLATIVES AU NIGER

21 FEVRIER ET 20 MARS 2016

Mars 2016

SIGLES ET ABREVIATIONS

AQMI : Al Qaïda au Maghreb Islamique

CDS : Convention Démocratique et Sociale

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest

CENI : Commission Electorale Nationale Indépendante

CEN-SAD : Communauté des Etats Sahélo-Sahariens

CNDP : Conseil National du Dialogue Politique

CODENI : Consortium pour l’Observation Des Elections au Niger

COPA : Coalition Politique pour l’Alternance

CSC : Conseil Supérieur de la Communication

IDH : Indice de Développement Humain

MIC : Mission d’Information et de Contacts

MNSD : Mouvement National pour la Société de Développement

NDI : National Democratic Institute

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie

ORTN : Office de Radiodiffusion Télévision du Niger

OPELE : Observatoire du Processus Electoral

PACEN : Projet d’Appui au Cycle Electoral au Niger

PNDS : Parti Nigérien de la Démocratie et du Socialisme

PNUD : Programme des Nations unies pour le Développement

PPNU : Progrès Pour Un Niger Uni

UA: Union africaine

UE : union européenne

CIP-UEMOA: Comité interparlementaire de l’Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

INTRODUCTION

Situé en Afrique de l'ouest, le Niger est limité au nord par l'Algérie et la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par la République Fédérale du Nigeria et le Bénin, à l'ouest par la Burkina Faso et au nord-ouest par le Mali. Il s'agit d'un des pays les plus vastes de la sous-région, avec une superficie de 1.267.000km². Le Niger connaît l'une des plus fortes croissances démographiques au monde avec un taux de croissance démographique de 3,3 % et un taux synthétique de fécondité de 7,6 enfants par femme. Peuplé de plus de 17 millions d'habitants en 2012, le pays est caractérisé par la jeunesse de sa population, 15 ans de moyenne d'âge.

Malgré une croissance économique de 5 % en moyenne annuelle de 2004 à 2013, le Niger se situe aujourd'hui à la dernière place du classement par l'Indice de développement humain (IDH). Le pays souffre par ailleurs d'une insécurité alimentaire chronique et de crises naturelles fréquentes (sécheresses, inondations et invasions acridiennes notamment). Si la Banque mondiale estime que l'économie du Niger se porte bien, elle fait également remarquer qu'elle est fortement tributaire des conditions climatiques, des investissements à grande échelle dans les industries extractives et de la situation sécuritaire.

Sur le plan sécuritaire, le Niger est confronté doublement à la menace terroriste. Au Sahel, al-Qaida au Maghreb islamique (Aqmi) et al-Mourabitoune ont commis de nombreux attentats sur le sol nigérien et même pendant les élections. Dans la région du lac Tchad, l'Etat islamique en Afrique de l'Ouest (anciennement Boko Haram), s'en prend également au Niger. Le groupe a attaqué en février 2015 les villes de Bosso et Diffa, frontalières du Nigéria.

Par ailleurs, le jeudi 17 mars 2016, à quelques jours du second tour de l'élection présidentielle, le pays a subi deux attaques, attribuées à Aqmi et à l'Etat islamique en Afrique de l'Ouest (ex Boko Haram) et perpétrées dans les localités de Bosso et de Dolbel.

Sur le plan administratif, le pays est subdivisé en huit grandes régions administrées par des gouverneurs ; il s'agit de : Agadez, Diffa, Dosso, Maradi, Tahoua, Tillabéry, Zinder et Niamey. Le Niger est subdivisé en 63 départements qui correspondent à 226 communes.

On comptabilise 7 581 540 électeurs pour 25 492 bureaux de vote dont 835 dans la capitale Niamey.

Le Niger vit dans une instabilité politique relative. Les élections présidentielle, législatives et locales prévues au cours de l'année 2016 revêtent une importance particulière pour la consolidation de la démocratie et pour le retour à une vie politique apaisée. Il s'agit en effet du deuxième cycle électoral depuis la transition ouverte en 2010. Il apparait de ce fait à la fois comme un test pour l'ancrage du retour à la normalité politique et institutionnelle, la solidité de la gouvernance démocratique et institutionnelle qui instaure la Constitution de la 7ème République du 25 novembre 2010 adoptée par référendum et toujours en vigueur au Niger.

Le chronogramme de la CENI a prévu le premier tour de l'élection présidentielle couplée aux élections législatives pour le dimanche 21 février 2016, le second tour du scrutin pour le dimanche 20 mars 2016 et les élections locales pour le lundi 9 mai 2016. La Cour constitutionnelle a validé le 9 janvier quinze (15) candidatures à l'élection présidentielle. Le Président Mahamadou ISSOUFOU est candidat pour exercer un deuxième et dernier mandat.

A l'issue du premier tour, Mahamadou ISSOUFOU a été crédité de près de 48 % des suffrages. Il a affronté au second tour son principal adversaire, Hama AMADOU, incarcéré depuis novembre 2015 dans le cadre du dossier de trafic d'enfants, qui a recueilli pour sa part 17,41 % des voix. Ce dernier

est maintenu en détention, en dépit des réclamations de l'opposition visant à le faire libérer afin qu'il puisse mener sa campagne et affronter en "toute régularité" le président le 20 mars. Hama AMADOU a été évacué par avion médicalisé vers la France, le 16 mars 2015, suite à la dégradation constatée de son état de santé.

Dans un livre blanc publié en janvier 2015, l'opposition réunie au sein de la Coalition pour l'alternance politique au Niger (COPA 2016), récuse la Cour Constitutionnelle dont elle dit qu'elle n'est ni impartiale, ni indépendante. Elle multiplie les déclarations et appelle notamment ses partisans à un boycott du deuxième tour de la présidentielle. En outre, elle annonce qu'elle suspend sa participation au processus électoral et affirme par ailleurs qu'elle "ne reconnaîtrait pas les résultats" et "les institutions issues des élections présidentielles et législatives". Toute chose qui tend à crispier davantage la situation politique au Niger.

Fidèle à son engagement à accompagner le processus de transition en cours au Niger et à évaluer régulièrement sa conformité avec la Déclaration de Bamako sur la démocratie, les droits et les libertés dans l'espace francophone, l'OIF a mené plusieurs activités électorales au Niger, dont une relative à l'audit du fichier électoral. L'objectif étant de parvenir à un fichier électoral fiable, dans la perspective des scrutins à venir. Après 7 jours de travaux allant du 29 décembre au 5 janvier 2015, les experts de l'OIF ont remis à la Commission électorale nationale indépendante (CENI) les résultats de l'audit du fichier électoral. Plusieurs recommandations ont été formulées, sous réserve desquelles le fichier pouvait être considéré comme fiable. Il s'agit, entre autres, de l'extraction et de la radiation de 16 000 électeurs mineurs du fichier électoral, de la suppression de 323 bureaux de vote fictifs et de la création d'un identifiant pour les électeurs. Un expert de l'OIF a été maintenu auprès de la CENI pour assurer un bon suivi des recommandations, ce jusqu'au 20 janvier 2016.

A la demande de son président, un expert électoral de haut niveau a été mis à la disposition de la CENI en vue d'aider à la mise en œuvre du chronogramme et à l'organisation matérielle des scrutins. Ce dernier a été présent aussi bien au premier tour qu'au second tour des élections.

Il convient de rappeler que l'OIF avait également déployé une mission d'évaluation électorale au Niger du 9 au 13 novembre 2015. Cette mission avait pour objectif de s'informer sur l'état d'avancement de la préparation de l'élection présidentielle, rencontrer les acteurs et organes impliqués dans le processus électoral et identifier les besoins des organes électoraux et de formuler des recommandations pertinentes devant permettre à la Francophonie d'élaborer un plan d'accompagnement des organes électoraux.

Dans la même dynamique et en réponse à la demande des autorités nigériennes, la Secrétaire générale de la Francophonie a décidé d'envoyer une mission d'information et de contacts à l'occasion des élections présidentielles et législatives au Niger, prévues le 21 février pour le premier tour et le 20 mars pour le second tour.

Pour le premier tour, la mission conduite par le Président Michel KAFANDO, ancien Président de la Transition du Burkina Faso, comprenait les personnalités suivantes :

- M. Christian TRIMUA, ancien ministre, Enseignant, Avocat. Togo
- M. Siaka SANGARE, Délégué général aux élections, Mali
- M. Ronsard MALONDA, Secrétaire exécutif national de la CENI, RDC
- Mme Fatoumata ZOSSOU, experte électorale, Bénin
- M. Mesmer GUEUYOU, expert électoral, France
- M. Aimé Robeye RIRANGAR, Chef du département juridique du HCC, Tchad

- M. Yves REINKIN, ancien député, Belgique
- M. Pierre OULATTA, Député, Côte d'Ivoire
- M. Saidou KANE, Spécialiste de programme, OIF.

Concernant le deuxième tour, la mission, toujours conduite par le Président KAFANDO, était composée des personnalités suivantes :

- M. Siaka SANGARE
- M. Mesmer GUEUYOU
- Mme Amal CHEIKH ABDALLAHI, experte électorale, Mauritanie
- M. Axel OMGBA EDOA, expert électorale, Cameroun
- M. Saidou KANE.

Entre le 16 et le 24 février 2016, puis du 16 au 24 mars 2016, la mission œuvrant conformément aux principes directeurs de la Francophonie et aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako, a pris des contacts avec les autorités nationales, les institutions impliquées dans le processus électoral, les partis politiques en lice, des organisations de la société civile ainsi qu'avec les partenaires internationaux présents.

I- Cadre juridique et institutionnel des élections

Le dispositif électoral nigérien est conforme aux Principes directeurs de la Francophonie et aux engagements consignés dans la Déclaration de Bamako. Il comporte les grandes garanties générales d'un scrutin libre, équitable et transparent, en dépit des incohérences et insuffisances de certains textes régissant les élections. Des dysfonctionnements relatifs aux caractéristiques du fichier électoral et le vote par témoignage ont été relevés à l'occasion des élections présidentielle et législatives au Niger en février et mars 2016.

1. Le dispositif juridique des élections

Le dispositif juridique des élections au Niger a été, en partie, révisé et promulgué en 2015, soit un an avant la tenue des élections. Il régit la préparation, la tenue et la gestion du processus électoral dans ses aspects généraux.

Le cadre normatif se compose, entre autres :

- de la Constitution du 25 novembre 2010 ;
- de la loi organique n°2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle ;
- de la loi organique n°2014-01 du 28 mars 2014, portant régime général des élections présidentielles, locales et référendaires ;
- de la loi organique n° 2014-03 du 15 avril 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission électorale nationale indépendante (CENI) ;
- de la loi n° 2015-20 du 14 avril 2015 modifiant et complétant la loi organique n° 2014-03 du 15 avril 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la commission électorale nationale indépendante (CENI) ;
- de la loi n°2012-34 du 7 juin 2012 portant composition, attributions, organisation et fonctionnement du Conseil supérieur de la Communication (CSC) ;
- de la loi organique n°2014-04 du 15 avril 2014 portant régime électoral des membres de l'Assemblée nationale ;
- de l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010, portant charte des partis politiques ;

- de l'ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition ;
- de l'arrêté n° 067/P/CENI du 15 février 2016, portant modalités de vote par témoignage ;
- de l'arrêté n° 100/P/CENI du 11 mars 2016 portant rectificatif à l'arrêté n°90/P/CENI du 6 mars 2016 relatif à la nomination des présidents des Commissions régionales, départementales, communales et diplomatiques ou consulaires des élections ;
- de l'arrêté n° 076/P/CENI du 21 février 2016 portant heure d'ouverture et de clôture du scrutin législatif et présidentiel 1^{er} tour, 2016, dans certaines communes ;
- de l'arrêté n° 078/P/CENI du 21 février 2016 modifiant et complétant l'arrêté n° 076/P/CENI du 21 février 2016 portant heure d'ouverture et de clôture du scrutin législatif et présidentiel 1^{er} tour, 2016, dans certaines communes ;
- de l'arrêté n° 105/P/CENI du 17 mars 2016 portant modalités d'application des articles 2 et 3 de la loi organique 2014-03 sur la CENI en cas d'absence de représentants de candidats.

Sans remettre en cause ces textes en général, certaines dispositions ont été fortement contestées par des candidats. Il s'agit globalement de dispositions encadrant l'élaboration du fichier électoral. Les autorités nigériennes avaient décidé, à l'issue des élections générales de 2011, de doter le pays d'un fichier électoral biométrique. Cette décision s'inspirait d'une recommandation des experts de l'OIF qui avaient audité les listes électorales en 2010. Plusieurs partenaires avaient fait part aux autorités nigériennes de leur appui pour la modernisation des listes électorales. L'introduction de la biométrie appliquée aux élections a l'avantage de surmonter le déficit et les dysfonctionnements de l'état civil nigérien. Les statistiques prouvent que très peu de nigériens disposent d'une pièce d'état civil. Le recensement biométrique n'a pu se faire pour les élections de 2016. D'une part, parce que les moyens financiers n'ont pas été totalement mobilisés pour permettre la finalisation du fichier électoral à temps et la tenue des élections dans les délais constitutionnels. Ainsi, les autorités ont recouru à un recensement classique des électeurs, incluant, pour une partie importante des nigériens, le témoignage et des documents tels que les livrets de famille, les permis de conduire, etc...

Dans les nouvelles lois, formant code électoral, les auteurs ont omis la disposition régissant le vote par témoignage. Pour rappel, la loi ayant prévu un fichier électoral biométrique, le vote par témoignage n'avait plus de raison d'être. Les délais de confection du fichier biométrique ayant été jugés dépassés, la révision du texte n'a pas pris en compte cette modalité, consignée dans les anciens textes et s'appliquant au vote par témoignage. Pour combler cette lacune, le président de la CENI a signé, en complément de l'arsenal juridique électoral, l'arrêté n°67 du 15 février 2016, fixant les modalités du vote par témoignage. Cette mesure vise tous les électeurs recensés par ce procédé et disposant de leur carte d'électeur. Ils sont autorisés à voter uniquement dans les bureaux de vote où ils sont régulièrement inscrits.

Le cadre juridique des élections, au regard des dysfonctionnements constatés lors des dernières électorales, mériterait une lecture inclusive, participative et approfondie. Cette opération permettrait de l'adapter aux réalités politiques et nationales du pays et de réduire les contestations, notamment celles concernant le vote par témoignage. En outre, elle réduirait la prise de décisions tardives et unilatérales (cf. les arrêtés de la CENI), sources de contestations et de malentendus.

Les autorités nationales et la CENI sont favorables à cet exercice proposé par la mission d'information et de contacts de la Francophonie.

2. Le cadre institutionnel des élections

Le processus électoral implique plusieurs acteurs, à savoir les organes de gestion, de supervision et de contrôle des élections (commission électorale, Cour constitutionnelle, Conseil supérieur de la

communication) et les bénéficiaires (acteurs et partis politiques). A ces entités, on peut adjoindre les partenaires internationaux.

2.1. *La Commission électorale nationale indépendante (CENI)*

La CENI est une structure indépendante, jouissant de l'autonomie financière, fonctionnelle, opérationnelle et « chargée de l'organisation, du déroulement et de la supervision des opérations électorales et référendaires ». A ce titre, elle a la responsabilité de l'organisation matérielle des élections et est « garante » de la régularité et conformité des opérations électorales.

Organe électoral central, la CENI centralise et publie les résultats électoraux provisoires et les transmet à la Cour constitutionnelle. Elle veille au respect et à l'application des textes électoraux et assure la sensibilisation et l'information des électeurs afin de favoriser la plus large participation aux scrutins.

Le Bureau de la CENI est composé de :

- Un président, magistrat de deuxième grade au moins nommé par ses pairs ;
- Un premier vice-président, magistrat de deuxième grade nommé par ses pairs ou une personnalité reconnue pour son impartialité, sa compétence et son intégrité ;
- Un deuxième vice-président, représentante des collectifs des associations féminines ;
- Deux rapporteurs, dont un est issu des associations de défense des droits de l'Homme et/ou de promotion de la démocratie. Le deuxième est le représentant de l'Etat.

La CENI se compose de plusieurs dizaines de membres, représentant les partis politiques et des candidats indépendants, différents départements ministériels (Justice, affaires étrangères, défense nationale, communication) et directions générales (police nationale, promotion féminine, garde nationale, parc automobile, protection civile, affaires politiques et juridiques, libertés publiques, état civil.... Sont également membres de la CENI, des représentants des syndicats, médias privés, associations féminines.... Chaque titulaire est doublé d'un suppléant. De ce fait, le nombre des membres de la CENI peut largement atteindre et dépasser la centaine (le nombre des partis politiques est proche de la centaine).

De manière générale, les dysfonctionnements observés au sein de la CENI proviendraient en grande partie de sa composition. Il est en effet difficile de fonctionner correctement avec autant de membres, dont la majorité représente les partis politiques ou les candidats indépendants aux élections.

Cette situation peut expliquer la rareté dénoncée par l'opposition, des sessions plénières de la CENI. Comment canaliser et obtenir des consensus sur des questions électorales dans ces conditions. Le fonctionnement de la CENI laisse croire que le Bureau est seul à la manœuvre.

La mise en place tardive de la CENI, qui du reste est provisoire selon le code électoral, ne favorise pas une prise en charge effective et complète des opérations électorales. Sans avoir eu une expérience en la matière, les membres de la CENI ont été, dès leur prise de fonctions, appelés à élaborer le chronogramme et superviser la confection du fichier électoral. Ils ont été impliqués dans la conduite des opérations électorales sans une préparation en amont. Les autorités et la CENI ont été sensibilisées à la nécessité de pérenniser les organes de gestion des élections, eu égard à l'importance de leurs missions, à savoir organiser les élections, actualiser et sauvegarder les documents et matériels électoraux.

2.2. La Cour constitutionnelle

Juridiction compétente en matière constitutionnelle et électorale, la Cour constitutionnelle est composée de 7 membres, âgés d'au moins 40 ans et désignés comme suit :

- Deux (2) personnalités ayant une grande expérience professionnelle en matière juridique ou administrative, dont une (1) proposée par le Président de la république et une (1) par le Bureau de l'Assemblée nationale ;
- Deux magistrats (premier et deuxième grades) élus par leurs pairs ;
- Un avocat élu par ses pairs et disposant d'au moins de 10 ans d'exercice ;
- Un enseignant-chercheur, titulaire d'un doctorat en droit, élu par ses pairs ;
- Un représentant des associations de défense des droits humains et de promotion de la démocratie, titulaire d'au moins un diplôme de 3^{ème} cycle en droit public, élu par le(s) collectif(s) de ces associations.

Le mode de désignation des membres de la Cour est unique dans la sous-région. L'élection de la majorité des membres de la Cour par leurs pairs renforce la crédibilité de l'institution. En effet, dans les autres pays de la région, les membres de la Cour sont désignés par les pouvoirs exécutif et législatif.

Le mandat unique des membres de la Cour est de 6 ans. Les membres, inamovibles, sont renouvelés par tiers (1/3) tous les deux ans.

En matière électorale, la Cour constitutionnelle « ... *contrôle la régularité des élections présidentielles et législatives. Elle examine les réclamations, statue sur le contentieux, des élections présidentielles et législatives et proclame les résultats des scrutins...* » (cf. article 127 de la Constitution).

Plus précisément, la Cour « statue sur l'éligibilité des candidats, contrôle la régularité, la transparence et la sincérité du référendum, des élections présidentielles et législatives » (cf. article 36 de la loi organique n°2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle).

Les modalités de saisine et délais de traitement des contestations sont prévues par la loi. Selon les cas, la saisine peut être faite par l'électeur (irrégularités concernant son bureau de vote), le candidat ou le parti (irrégularités dans sa circonscription).

Les membres de la Cour sont réputés impartiaux et compétents. Certaines de leurs décisions, rendues avant le scrutin présidentiel, ont suscité des réactions négatives de l'opposition qui a rédigé et publié, au début de l'année 2015, un livre blanc sur la Cour constitutionnelle. Les chefs de file de l'opposition ont contesté l'impartialité des juges électoraux, mettant en avant des liens familiaux, amicaux et financiers entre certains membres de la Cour et le pouvoir en place. De ce fait, ils ont demandé la recomposition de la Cour avant la tenue des élections générales de février et mars 2016. Cette défiance envers la Cour s'est momentanément estompée, après la publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle. La validation de la candidature de M. Hama Amadou, détenu dans une prison depuis son retour d'exil en novembre 2015, a adouci la position de l'opposition vis-à-vis de la juridiction électorale.

Ce court répit a pris fin dès que la Cour a validé l'arrêté de la CENI autorisant l'identification des électeurs par témoignage.

Les conditions de la proclamation des résultats électoraux définitifs par la Cour ont été dénoncées par les responsables politiques de l'opposition. La procédure en la matière n'a pas été respectée et la proclamation est intervenue alors que le traitement des recours n'était pas épuisé.

La question est différemment interprétée et comprise par les acteurs politiques.

Les réclamations doivent être transmises à la Cour au plus tard le 15^{ème} jour suivant la proclamation des résultats provisoires par la CENI. (cf. article 41 de la loi sur la Cour constitutionnelle). La réclamation est transmise aux partis et candidats qui disposent de 7 jours pour réagir. C'est après cette procédure que la réclamation est examinée et traitée par la Cour. Par ailleurs, dans la même loi, l'article 37 dispose : « *la Cour constitutionnelle proclame les résultats définitif des scrutins :*

- *Présidentiel, dans les quinze (15) jours à compter de la réception des résultats globaux provisoires accompagnés des procès-verbaux transmis par la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ... »*

Ainsi, et en se basant sur cet article, la Cour a proclamé les résultats dans les semaines suivants la proclamation des résultats provisoires et sans avoir achevé le traitement des recours et contestations. Les dates du scrutin ne permettaient pas, sous peine de vide institutionnel, de marge. Le mandat du président sortant arrivait à expiration au début du mois d'avril. Il fallait organiser le deuxième tour dans un délai restreint afin de se conformer aux dispositions constitutionnelles.

2.3. Le Conseil supérieur de la Communication

En application de l'article premier de la loi n° 2012-34 du 7 juin 2012, le Conseil supérieur de la Communication (CSC) est une « autorité administrative indépendante », et « chargé de la régulation en matière de communication ». Ses domaines de compétence couvrent la presse écrite et électronique, la communication audiovisuelle et la publicité par voie de presse.

Il est composé de quinze membres :

- Une personnalité désignée par le Président de la République ;
- Une personnalité désignée par le Président de l'Assemblée nationale ;
- Une personnalité désignée par le Premier ministre ;
- Trois représentants élus par les organisations socioprofessionnelles des médias du secteur privé dont, au moins, une femme ;
- Trois représentants élus par les organisations syndicales des travailleurs des médias du secteur public (un journaliste, un producteur et un technicien) dont au moins une femme ;
- Un représentant élu par les organisations syndicales des travailleurs du secteur des télécommunications ;
- Un représentant élu par les associations de défense des droits de l'Homme et de promotion de la démocratie ;
- Une représentante élue par les collectifs des organisations féminines ;
- Un représentant élu par les agences et bureaux de communication et de publicité ;
- Un représentant élu par les créateurs culturels ;
- Un représentant élu par les imprimeurs et éditeurs.

Le mandat unique des membres du CSC est de 5 ans. En cas d'empêchement définitif, le remplacement se fait dans les mêmes conditions de désignation pour le reste du mandat. Le Bureau, composé d'un Président, d'un vice-président et de deux rapporteurs, est la seule instance permanente et dirige le CSC.

Le CSC assure et garantit la liberté et l'indépendance des moyens de communication audiovisuelle, de la presse écrite et électronique. Il veille au respect des textes en vigueur en la matière.

En période électorale, le CSC est chargé de la gestion de l'égal accès des candidats aux médias publics et du traitement équitable des acteurs politiques par les médias privés. Pour ce faire, et en application

des lois en vigueur, le CSC a pris des décisions, comme à la veille de chaque scrutin, pour fixer les règles de communication électorale :

- Décision n°000098/P/CSC du 12 novembre 2015 fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages et déclarations des candidats sur les médias publics dans le cadre de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, 1^{er} tour, du 21 février 2016 ;
- Décision n°000099/P/CSC du 12 novembre 2015 fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages et déclarations des candidats sur les médias publics dans le cadre de la campagne électorale pour l'élection présidentielle, 2^{ème} tour, du 20 mars 2016 ;
- Décision n°000100/P/CSC du 12 novembre 2015 fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion des messages et déclarations des partis politiques, groupements des partis politiques et candidats indépendants sur les médias publics dans le cadre de la campagne électorale pour les élections législatives du 21 février 2016 ;
- Décision n°000102/P/CSC du 12 novembre 2015 règlementant la couverture de la campagne électorale pour l'élection présidentielle premier tour du 21 février 2016 par les radiodiffusions sonores et télévisions commerciales ainsi que les organes de presse écrite privés ;
- Décision n°000103/P/CSC du 12 novembre 2015 règlementant la couverture de la campagne électorale pour l'élection présidentielle deuxième tour du 20 mars 2016 par les radiodiffusions sonores et télévisions commerciales ainsi que les organes de presse écrite privés ;
- Décision n°000104/P/CSC du 12 novembre 2015 règlementant la couverture de la campagne électorale pour les élections présidentielles du 21 février 2016 par les radiodiffusions sonores et télévisions commerciales ainsi que les organes de presse écrite privés.

Cet arsenal juridique a permis au CSC d'assurer une égalité et une équité des candidats et partis politiques dans les médias et presse écrite publics et privés. Le candidat en détention, M. Hama Amadou, n'a pu intégralement bénéficier des mêmes prestations que les autres candidats. Il n'a pu enregistrer son message pour diffusion sur les médias publics et privés. Cette situation n'a pas trouvé de solution. Pour le deuxième tour, le face-à-face n'a pu être organisé faute d'accord des deux candidats qualifiés.

3. Les actions francophones en appui au processus électoral

Comme lors des précédentes élections, en 2010, l'OIF a été sollicitée par les autorités nationales et les organes électoraux pour apporter son appui à la préparation et à la tenue des élections générales de 2016.

3.1. Missions d'évaluation électorale et de vérification du fichier électoral

En novembre 2015, la Secrétaire générale a dépêché une mission d'évaluation électorale au Niger, destinée à recueillir des informations pertinentes sur le processus électoral en cours. La mission a eu à échanger, à cette occasion, avec les autorités politiques, les organes électoraux (CENI, Cour constitutionnelle et le CSC), le Comité national chargé du fichier électronique biométrique (CFEB), les partis politiques (majorité, opposition et non affiliés), les organisations de la société civile, les partenaires extérieurs.

Les entretiens ont permis à la mission de relever les points de divergences entre les principaux acteurs sur le processus électoral, à savoir, la CENI, la Cour constitutionnelle, le Conseil national du dialogue politique (CNDP) et le fichier électoral.

Le fonctionnement de la CENI était jugé, par les partis de l'opposition, unilatéral. En effet, ils reprochaient au Bureau de la CENI de ne pas associer les autres représentants et membres de l'organe électoral à la prise de décisions et à la conduite du processus de préparation des élections. Les réunions plénières, prévues par le règlement intérieur, ne se tenaient pas aux dates prévues.

Les mêmes partis dénoncent la faiblesse de leur représentativité dans les Commissions de la CENI.

S'agissant de la Cour constitutionnelle, l'opposition avait, dans un livre blanc, dénoncé sa partialité et demandé sa recomposition pour garantir la tenue d'élections transparentes et crédibles.

Créé par décret n°2004-030/PRN/PM du 30 janvier 2004, le CNDP est un cadre permanent de prévention, de règlement des conflits politiques et de concertation entre ses membres autour de questions d'intérêt national. Il est chargé de créer les conditions de stabilité et de consolidation des institutions démocratiques républicaines. Aussi est-il chargé de promouvoir le consensus autour des questions d'intérêt national et des principes démocratiques et républicains ; à cet effet, le Conseil doit veiller à ce qu'une concertation s'instaure entre ses membres notamment autour des questions ci-après :

- la Constitution;
- la charte des partis politiques;
- le Code électoral et la régularité des scrutins;
- les prérogatives constitutionnelles des institutions;
- l'accès équitable aux médias d'Etat;
- les droits de l'opposition;
- le code d'éthique politique;
- toute autre question d'intérêt national.

En effet, la paralysie de cette instance de dialogue politique tient à l'exigence comme préalable de l'opposition et à la réticence de la majorité et du gouvernement de voir inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche séance les questions liées :

- à la recomposition de la Cour constitutionnelle et ses attributions ;
- aux attributions de la CENI et au séquençage des élections ;
- au fichier électoral et au fonctionnement du CFEB ;
- au financement des partis politiques participant aux élections.

Quant au fichier électoral, la méthodologie utilisée pour le recensement, le porte-à-porte, ainsi que les délais de l'opération n'ont pas permis d'inscrire tous les électeurs potentiels. Les statistiques provisoires du fichier confirmaient de fortes hausses et baisses dans certaines localités. Le CFEB avait reconnu les faits mais avait déclaré que le traitement des données, en cours, permettrait de corriger certaines anomalies et erreurs.

La mission francophonie a contribué à rapprocher les positions des acteurs politiques. A la suite de quoi, les partis ont sollicité l'audit du fichier par les experts de l'OIF.

C'est ainsi qu'une équipe d'experts de l'OIF a été déployée au Niger, du 27 décembre 2015 au 20 janvier 2016, à la demande de la CENI.

Conduite par le général Siaka Sangaré, les experts ont associé toutes les parties prenantes (majorité, opposition, non affiliés et société civile) ainsi que les partenaires internationaux, à la vérification du fichier électoral qui a permis notamment de :

- générer des dates de naissance pour les électeurs sans date de naissance, mais dont l'âge est indiqué ;
- extraire et radier les électeurs mineurs identifiés;
- confirmer la radiation des inscriptions multiples décelées;
- examiner les cas des électeurs sans lieu de naissance;
- supprimer 323 bureaux de vote sans électeur ;
- créer un identifiant unique pour chaque électeur;
- reprendre, après les corrections à apporter au fichier, la numérotation des bureaux de vote dans chaque commune et des électeurs dans chaque bureau de vote.

La mission de l'OIF a assisté aux travaux de correction du fichier et d'impression des cartes d'électeur. Les résultats de la vérification du fichier ont contribué de manière significative à apaiser les relations entre les acteurs nigériens et à la relance d'un processus électoral inclusif et consensuel. Cette contribution de la Francophonie a été saluée par tous les partenaires internationaux.

3.2. Appui aux organes de gestion des élections

L'OIF a apporté un appui à la CENI et au CSC.

S'agissant de la CENI, de décembre 2015 à janvier 2016, un expert technique a suivi la mise en œuvre des recommandations de l'audit du fichier électoral en supervisant les corrections des listes électorales et l'impression des cartes d'électeur.

Un deuxième expert, le vice-président de la CENI du mali, a assisté la CENI dans la préparation et l'organisation des deux tours du scrutin. Les experts de la MIC ont été sollicités également, en tant que de besoin, par la CENI pour partager leurs expériences et savoir-faire. Cet accompagnement multiforme a permis à la CENI de corriger notamment des dysfonctionnements et de trouver des solutions à des problèmes ponctuels.

Le CSC a bénéficié d'un financement de l'OIF pour procéder à la formation et au renforcement des capacités de ses membres et pour produire des documents utiles à la couverture médiatique des élections. Avec ce soutien financier, le CSC a organisé des sessions de formation des responsables des médias, élaboré des documents de travail, notamment le « *Code de bonne conduite des journalistes en période électorale* », et imprimé et diffusé des exemplaires du « *Recueil des textes réglementant l'accès des partis politiques et des candidats aux médias publics et privés* ».

3.3. Missions d'information et de contacts

En mettant l'accent sur l'assistance électorale, l'OIF a réduit le nombre des observateurs le jour du scrutin. La Secrétaire générale de la Francophonie a décidé de l'envoi d'une mission d'information et de contacts (MIC) lors des deux tours du scrutin. Conduite par l'ancien Président du Faso, M. Michel Kafando, la MIC s'est activement associée à toutes les initiatives en faveur de l'inclusion de toutes les parties prenantes au processus électoral comme en atteste le règlement de la question liée au « vote par témoignage ».

3.4. Formation et déploiement des observateurs nationaux

La mission d'évaluation électorale de novembre avait identifié deux collectifs de la société civile impliqués dans le suivi du processus électoral. Conformément à ses engagements, l'OIF a apporté son soutien financier à la formation et au déploiement des observateurs électoraux nigériens. C'est sur

cette base, que plusieurs centaines d'observateurs nationaux ont été déployés sur l'ensemble du territoire.

Pour rappel, des représentants de la société civile nigériens ont participé au séminaire régional de formation des observateurs nationaux en matière électorale. Cette formation a eu lieu à Ouagadougou, du 27 au 29 juillet 2015.

II – les rencontres et actions de la MIC

Des rencontres officielles ont précédé des réunions avec les organes techniques impliqués dans l'organisation et le contrôle du scrutin, ainsi qu'avec les représentants des partis politiques et des organisations de la société civile.

1. Les rencontres officielles

La Mission francophone s'est entretenue le 19 février 2016, avec le Premier Ministre et le Président de la République. Trois points importants ont été abordés :

- Le vote par témoignage ;
- La sécurité des personnes pendant le scrutin ;
- La situation de l'opposant Hama AMADOU, incarcéré pour une affaire de droit commun.

Sur chacun de ces points, le Président KAFANDO a obtenu l'assurance des plus hautes autorités sur les efforts menés en vue de la tenue sereine des élections. Ils ont également souligné que des mesures avaient été prises afin d'assurer la participation du plus grand nombre d'électeurs ainsi que de leur sécurité. S'agissant de l'opposant incarcéré, les autorités rencontrées ont mis en avant la séparation des pouvoirs et la responsabilité du pouvoir judiciaire sur la situation de M. AMADOU.

A l'issue du second tour du scrutin présidentiel dont l'enjeu principal s'avère être le taux de participation, le Président candidat a reçu en audience la mission de l'OIF le 19 mars 2016. Il ressort des discussions que le Président de la République constate les insuffisances de la CENI qui préjudicient également la majorité présidentielle, contrairement à ce que déclare l'opposition. D'ailleurs, celle-ci serait divisée en dépit des apparences, minée par le manque de confiance entre ses principaux leaders. Certains n'ont pas oublié qu'en 2011, le candidat Hama AMADOU les avait trahis pour rejoindre la majorité présidentielle.

2. Les réunions techniques

La MIC a eu des entretiens avec le Conseil supérieur de la communication, la Cour constitutionnelle et la CENI.

Les trois organes qui supervisent, organisent et contrôlent les élections sont appréciés différemment. Si la CENI et la Cour constitutionnelle font régulièrement l'objet de critiques de l'opposition, le CSC semble plus épargné. Dans le contexte électoral, et eu égard aux moyens dont ils disposent, les organes électoraux ont assuré avoir tout mis en œuvre pour la réussite du processus électoral.

Le CSC a donné les mêmes garanties d'accès aux médias publics et privés aux partis et candidats au double scrutin. Le temps d'antenne est strictement respecté. En revanche dans les médias privés, l'égalité n'est pas généralement acquise. Du fait de sa détention, M. Hama Amadou, n'a pas pu bénéficier des mêmes conditions et garanties d'accès aux médias. Cette détention et le boycott du deuxième tour de l'élection présidentielle expliquent le report du débat entre les deux candidats, prévu

par le CSC. Le CSC a adopté plusieurs textes réglementaires pour encadrer les activités politiques en période électorale ainsi que la couverture de la campagne électorale.

Le CSC a sollicité l'OIF pour l'organisation d'un atelier d'évaluation post-électorale qui permettrait d'identifier les dysfonctionnements et d'améliorer les prochaines échéances électorales.

La présidente et les membres de la Cour constitutionnelle ont exposé à la MIC la situation de la juridiction électorale, tantôt récusée, tantôt applaudie. Selon eux, la Cour s'acquitte de manière indépendante et autonome de ses missions. En revanche, les acteurs politiques adoptent, selon leurs intérêts, des positions différenciées vis-à-vis de la Cour.

Les juges électoraux ont présenté la procédure de saisine de l'institution, de traitement des contestations et de proclamation des résultats électoraux. Ils ne perdent pas de vue, en dépit des pressions et critiques, l'ultime objectif de leurs décisions, à savoir la préservation la paix et la consolidation de l'Etat de droit. Abordant le cas de M. Amadou, la Cour a validé sa candidature et a estimé que le dossier est entre les mains d'autres juges spécialisés. En conclusion, il a été surtout question du partage d'expérience dans le cadre de regroupements sous régionaux et transnationaux, avec l'appui de l'OIF qui facilite les échanges entre cours constitutionnelles et le partage des bonnes pratiques. A cet effet, la mission francophone a informé la Cour de la rédaction en cours d'un « *Manuel de capitalisation des bonnes pratiques en matière de contentieux électoral* » à l'intention des Cours constitutionnelles.

La MIC a tenu plusieurs rencontres avec la CENI, chargée de l'organisation des élections. Ces rencontres sont dictées par la volonté de réduire les tensions suscitées par les enjeux électoraux et d'aider à la tenue d'élections transparentes et fiables. La CENI, critiquée par l'opposition sur son fonctionnement et sa compétence à organiser des élections démocratiques, s'est attelée, selon le président, à créer les conditions optimales d'élections libres, fiables et transparentes.

En dépit de l'assistance extérieure, dont notamment de l'OIF, l'organisation matérielle des élections a souffert de quelques dysfonctionnements, notamment en ce qui concerne la formation des agents des bureaux de vote, l'acheminement des matériels et documents électoraux, la compilation et la centralisation des résultats. La CENI s'est retrouvée confrontée à la question du « vote par témoignage ». Dans le contexte du Niger, sans ce procédé, une majorité écrasante d'électeurs, recensée sur la base du témoignage, n'aurait pas pu prendre part aux scrutins. En effet, le législateur a « omis » de réintégrer cette disposition dans la loi électorale révisée.

Les difficultés que la CENI a rencontrées peuvent s'expliquer en partie par sa composition et les délais de sa mise en place. Tout parti politique reconnu est représenté d'office au sein de l'organe électoral, de même que plusieurs ministères et administrations centrales. Les membres de la CENI, sans expérience électorale, n'ont pas eu le temps de se s'approprier les outils de gestion des élections.

Entre les deux tours, la CENI a organisé un atelier d'évaluation en vue de corriger les dysfonctionnements du premier tour. Ce fut une occasion d'échanger également avec les partenaires extérieurs pour partager avec eux les recommandations et les mesures correctives.

3. Les entretiens avec les partenaires internationaux

La MIC s'est entretenue avec le Représentant résident du PNUD, les missions d'observation internationale, les chefs de missions diplomatiques francophones à Niamey.

Les Chefs de missions de l'UA, de la CEDEAO, de l'UEMOA, du Cen-Sad, du Conseil de l'Entente et les experts de l'UE ont tenu des réunions d'échanges sur la situation au Niger et la préparation des élections. Ces rencontres ont permis aux missions de se mettre au même niveau d'information et d'harmoniser leur position, notamment sur la question du vote par témoignage. A la veille des deux scrutins, les Chefs de missions ont diffusé des communiqués invitant au calme et à la mobilisation. Ils ont appelé les acteurs politiques à favoriser la tenue d'élections dans les meilleures conditions de sérénité et de quiétude. Dans ce cadre, ils ont collectivement ou individuellement rencontré les parties prenantes pour trouver une issue consensuelle au vote par témoignage. Cette démarche a porté ses fruits. Les acteurs politiques ont, en effet, compris que sans le vote par témoignage, ils perdraient beaucoup de voix d'une part et que la légitimité du scrutin serait entamée d'autre part. Le pourcentage de nigériens disposant d'une pièce d'identité est très infime (7 % selon certaines sources).

Les ambassadeurs francophones à Niamey (élargis aux ambassadeurs de l'UE et de l'Algérie) ont apprécié les sessions d'échanges avec la MIC. Ils ont salué les actions de l'OIF, notamment l'audit du fichier électoral, qui a renforcé la confiance entre les acteurs et permis à tous les partis de participer aux élections. Les informations recueillies auprès des ambassadeurs ont aidé la mission à mieux appréhender le contexte des élections et identifier les points de crispation. Ils ont insisté sur la phase postélectorale. Pour eux, les contestations seraient nombreuses. Ils ont insisté sur la nécessité de pérenniser la CENI et de revoir le cadre juridique des élections afin de l'adapter au contexte du pays. La MIC a pour sa part mentionné l'importance de la mise en place d'un fichier électoral biométrique. Sur ce point, l'UE envisage de soutenir la réforme et la modernisation de l'état civil au Niger.

Le Coordonnateur Résident du PNUD, recevant la MIC le 18 mars 2016 au siège du PNUD, a passé en revue les faits marquants du cycle électoral et de l'actualité politique au Niger. Plusieurs actions en direction des acteurs politiques et des organes électoraux ont été entreprises par les partenaires internationaux en vue de créer les bonnes conditions de tenue des élections.

Au-delà des questions électorales, dont le cadre juridique et institutionnel mérite une actualisation, le Représentant du PNUD accueillerait avec satisfaction la révision du fonctionnement du CNDP, dont les limites sont apparues les mois précédant les élections.

4. Rencontres avec les représentants des partis politiques et les organisations de la société civile.

La MIC a rencontré les différentes sensibilités des acteurs politiques (majorité, opposition et non affiliés) et la société civile.

Les acteurs politiques ont remercié l'OIF pour son implication dans le processus électoral et souligné que la vérification du fichier électoral les a rassurés. Se fondant sur les recommandations et corrections apportées par les experts de l'OIF, l'opposition a décidé de confirmer sa participation aux scrutins présidentiels et législatifs.

Les partis de l'opposition ont insisté sur l'incompétence et/ou la partialité de certains organes électoraux et de l'administration. Selon eux, la préparation des élections a été unilatérale. Pour la majorité, des représentants de toutes les tendances ont participé à toutes les étapes préparatoires des élections, en particulier au recensement des électeurs. Ils sont également représentés à la CENI. Sans contester cette présence à la CENI, l'opposition insiste sur la conduite des opérations électorales par une minorité des membres de l'organe électoral. Aussi, s'interroge-t-elle sur l'absence de mesures appropriées pour élaborer un fichier électoral biométrique. D'autant que le rapport des experts de

l'OIF recommandait une telle opération, après l'installation des autorités en 2010. Des acteurs politiques ont dénoncé la distribution désordonnée des cartes d'électeur.

Le cas du candidat Hama Amadou a été également au centre des échanges avec les partis. Si le pouvoir et la majorité estiment que son cas relève du juge pénal, l'opposition déclare que ce dernier est un prisonnier politique. Dès lors que sa candidature a été validée, il devrait bénéficier des mêmes droits et libertés que tous les candidats et pouvoir mener campagne. Ils ont fait part de pressions visant à les diviser.

Evoquant la volonté de la majorité de faire élire son candidat dès le premier, « un coup K.O », l'opposition a affirmé l'impossibilité d'une telle hypothèse, sans fraudes massives. Eu égard à la configuration des fiefs électoraux, a-t-elle précisé, aucun candidat ne peut se faire élire au premier tour. L'histoire électorale et politique du pays le confirme.

L'opposition a dressé une liste de constats impactant négativement le processus électoral :

- Le pouvoir n'a pas voulu d'un fichier électoral biométrique, réclamé par les partis ;
- Le juge électoral ne serait ni indépendant, ni impartial. Ils l'ont écrit et publié dans leur livre blanc.
- La CENI ne serait pas indépendante, car sur les vingt membres du bureau exécutif, l'opposition ne dispose que d'un seul représentant, tout comme la société civile.
- Le CNDP ne se réunirait qu'au bon vouloir du pouvoir. Or le chef de file de l'opposition a plusieurs fois écrit sans succès aux autorités pour activer cette instance de dialogue.
- Le Conseil de la République qui est une autre instance de concertation prévue par la Constitution pour la prévention et le règlement des crises et conflits n'a pu être activé du fait du refus des autorités.
- Le calendrier électoral proposé par la CENI et avalisé par le gouvernement aurait de nombreux inconvénients constatés aujourd'hui, alors que l'opposition a longuement attiré l'attention sur cette question. En effet, ce calendrier ne tiendrait pas compte des délais constitutionnels et légaux pour vider les éventuels recours après le second tour des élections.
- Le processus électoral serait biaisé par plusieurs faits notoires : la manipulation du chronogramme, l'ingérence des forces de défense et de sécurité alors que les textes l'interdisent, l'ingérence de l'administration, des chefferies traditionnelles, l'intimidation des opposants et la falsification des résultats sortis des urnes. Le 26 février 2016, affirment les membres de l'opposition, au moment même où la CENI diffusait les résultats provisoires, certaines localités étaient citées alors que le dépouillement n'était pas terminé. Il existerait également une violation du droit de faire des recours devant le juge électoral. Les résultats des législatives ont ainsi été annoncées alors que les délais de recours n'étaient pas épuisés.

Pour l'opposition, le processus n'est donc pas équitable, transparent et libre conformément aux textes en vigueur et aux standards internationaux.

5. les organisations de la société civile

Deux collectifs représentant plusieurs organisations de la société civile ont rencontré la MIC le 18 mars 2016. Il s'agit notamment du CODENI et de l'OPELE.

- **Le CODENI**

Le Consortium pour l'observation des élections au Niger a prévu de déployer plus de 1500 personnes, y compris dans des zones à risque, afin de couvrir l'étendue du territoire nigérien.

Deux points ont retenu leur attention : les inquiétudes liées aux insuffisances constatées au premier tour et le cadre juridique des élections très imparfait. Sur le premier point, l'organisation et la formation du personnel électoral par la CENI a connu des insuffisances. Les délais de préparation étaient réduits et le matériel de vote parfois incomplet. D'où l'appel lancé par cette organisation à la CENI de mettre sur pied un appui logistique et organisationnel pour le second tour, tout en s'assurant de la formation adéquate du personnel.

S'agissant des conditions juridiques de l'organisation du scrutin, le CODENI s'offusque de ce que les hommes politiques au Niger attendent systématiquement la dernière minute pour soulever des problèmes juridiques. Ce qui ne laisse pas suffisamment de temps pour les résoudre ou pour en trouver des solutions idoines.

Somme toute, l'opposition a informé le CODENI de son projet de boycott du second tour du scrutin, en espérant que la société civile ne désigne pas de délégués pour remplacer ceux de l'opposition dans les bureaux de vote.

- **L'OPELE**

L'Observatoire du processus électoral a prévu de déployer environ 850 observateurs sur le terrain. Le coordonnateur de ce collectif, M. Ali IDRISSE, a remercié la mission pour la considération manifeste de l'OIF, d'autant plus qu'il s'agit d'une institution respectée au Niger et disposant d'outils et des entrées permettant d'apaiser la situation tendue. Or, c'est chaque fois la société civile et les jeunes qui payent un lourd tribut dans la lutte pour la démocratie au Niger. C'est pourquoi cette société civile demande de prévenir la crise. En effet, on constate une situation de rupture dont une partie de la solution repose entre les mains des partenaires internationaux du Niger.

L'OPELE souhaite une intervention extérieure, notamment la France, pour contribuer à la vie politique apaisée et la poursuite consensuelle du processus électoral.

III - Le déploiement de la MIC les jours de scrutin

1. Premier tour du scrutin

Les membres de la MIC ont été répartis en trois groupes chargés de visiter des bureaux de vote à Niamey, et dans les communes voisines de la capitale. Ainsi, la première équipe s'est rendue à Tillabéri et à Tilatchana, la seconde était à Torodi et la troisième est restée à Niamey. Le Chef de la mission a également visité des bureaux de vote dans la capitale. Le Général SANGARE, tout en observant le déroulement du vote, était à la disposition de la CENI pour l'assister dans l'organisation matérielle du scrutin.

A Tillabéri, le constat a été plutôt positif. Les bureaux ont ouvert à 8h30 et tout s'est déroulé conformément aux dispositions pertinentes du code électoral. Dans certaines communes de Niamey, le constat a été identique. C'est notamment le cas en commune 5 comprenant 5 bureaux de vote et 10 gendarmes en faction pour assurer la sécurité du scrutin. Dans le bureau 14 par exemple, tout le matériel était disponible y compris les bulletins de tous les partis en lice. A 8h, un seul assesseur était présent et les deux autres ont été remplacés.

Cependant, dans la commune 3, il a été constaté une mise en place très tardive des opérations de vote, de nombreux hommes en tenue, certains bureaux attendaient toujours leur président et assesseurs après 10h. Au bureau 46 de la commune 4, le listing n'était pas disponible à 10h alors que le bureau 45 qui avait ouvert à 8h manquait d'enveloppes pour poursuivre les opérations de vote. Dans le bureau 60, il n'y avait à 9h ni isolement, ni enveloppe et aucun assesseur.

A Torodi, il a été constaté une absence de personnel dans les bureaux de vote, pas d'assesseur, le déploiement incomplet du matériel, l'insuffisance de certains bulletins de vote. Le démantèlement local de la CENI souffrait d'un manque criard de cohésion, dans la gestion des opérations de vote.

En général, à ces constats d'impréparation, on a relevé la présence de nombreux individus dans les bureaux de vote. Le système de mandat permettant à chaque parti de se faire représenter a certainement contribué à cette présence massive de personnes dans les bureaux. A l'extérieur des bureaux, l'engouement des nigériens était palpable. Ils se sont alignés dans le calme et deux files, composées d'hommes et de femmes.

Les procédures de vote ont été alourdies par le nombre de partis en lice pour les législatives avec des bulletins pour chaque parti, le fait que l'assesseur signe au dos des bulletins, que l'électeur vote d'abord pour l'élection présidentielle puis pour les législatives. Les cas exceptionnels comme le vote par témoignage dans certaines localités ou le recours aux listes additives ont également alourdi la procédure de vote.

A l'issue de la clôture et du dépouillement, d'autres manquements ont été relevés : l'heure tardive d'ouverture de nombreux bureaux, qui a eu pour conséquences et à la demande de la CENI, l'obligation de repousser l'heure de fermeture ou la réouverture des bureaux le lendemain, à la demande de la CENI. Les opérations de dépouillement ont été émaillées çà et là d'incidents mineurs, liés notamment à l'usage de l'encre pour désigner le candidat choisi. Sur certains bulletins, l'encre tâchait sur plusieurs candidats, entraînant la nullité du vote.

2. Second tour du scrutin

Réduite à six personnes, la MIC a néanmoins pu se redéployer à Niamey et à l'intérieur du pays afin de constater le déroulement du scrutin. L'équipe du chef de la mission a visité des bureaux de vote à Niamey, tandis que les deux autres équipes ont respectivement observé les opérations électorales à Dosso et à Tillabery, après avoir fait l'ouverture à Niamey.

A l'issue du scrutin, la mission a relevé :

- la disponibilité du matériel et documents électoraux dans les bureaux de vote ;
- l'ouverture à l'heure des bureaux de vote visités ;
- la non-ingérence de l'administration dans le processus électoral ;
- la limitation du nombre d'électeurs par bureau de vote ;
- la présence massive des forces de défense et de sécurité dans la majorité des centres de vote, en particulier à Niamey ;
- la garantie du secret du vote ;
- la transparence des opérations de dépouillement ;
- le calme qui a prévalu sur l'ensemble du territoire ;
- la forte mobilisation des femmes.

Par rapport au premier tour, on enregistre une nette amélioration quant aux modalités d'organisation et à la capacité de réaction de la CENI qui a dû faire face au boycott de l'opposition avec pour corollaire le retrait de leurs représentants dans des bureaux de vote.

IV. Evaluation des scrutins et proclamation des résultats

En dépit des améliorations constatées lors du second tour, la préparation et le déroulement du scrutin fut relativement chaotique. Ce constat s'explique par l'absence d'archives et de continuité du travail de la CENI. Le caractère provisoire de l'organe électoral ne favorise pas la consolidation des expériences et acquis. Les documents et matériels électoraux ont connu des dégradations plus ou moins marquées. Après les scrutins de 2011, la CENI a été dissoute, conformément à la loi. Un service minimum a été assuré par le secrétariat permanent. Privé de moyens suffisants, il n'a pas été en mesure de sauvegarder les acquis matériels et les archives. La nouvelle équipe de la CENI a dû dépêcher sur le terrain des missions d'évaluation destinées à répertorier les documents et matériels utiles et utilisables pour les élections de 2016.

Un autre constat est relatif au manque d'expérience des membres de la CENI. Nommés quelques mois avant les scrutins, ces derniers n'ont pas disposé du temps nécessaire pour s'approprier l'expertise appropriée pour la gestion du recensement des électeurs, opération qu'ils ont engagée juste après installation. Parallèlement, ils ont élaboré un chronogramme, établi un budget électoral prévisionnel, formé les agents, recherché les financements, etc...

S'agissant du fichier électoral, la décision tardive de recourir au fichier classique a eu des répercussions sur la qualité des listes électorales définitives. Les experts de l'OIF, en 2010, ainsi que les missions d'observation électorale, en 2011, avaient recommandé le passage au fichier biométrique pour pallier le déficit d'état civil. Les experts francophones avaient contribué à l'amélioration de la qualité du fichier d'alors, qui aurait pu servir de base. Les autorités nigériennes avaient adopté le principe du recensement des électeurs avec capture des empreintes biométriques. La loi électorale avait été révisée en conséquence. Le financement de l'opération n'a pu être pris en charge sur le budget national. Le Niger a sollicité les partenaires internationaux pour contribuer au financement de l'opération. Finalement, et faute d'avoir pu mobiliser les ressources nécessaires, il a été décidé de revenir au fichier électoral classique, dans un délai relativement restreint.

Les acteurs politiques n'ont pas apprécié uniformément la préparation des élections. La majorité et l'opposition avaient des lectures différentes du fonctionnement et de la crédibilité des organes électoraux, l'élaboration des listes électorales, la distribution des cartes d'électeur, le chronogramme et le séquençage des élections. Le CNDP, organe de régulation de la vie politique et de règlement des différends politiques a été paralysé par l'intransigeance et le durcissement des positions. L'absence de dialogue franc et direct a marqué le processus électoral à certaines étapes, au même titre qu'elle a affecté les organes électoraux, en particulier la CENI et la Cour constitutionnelle. Les organes électoraux n'ont pas travaillé en toute sérénité, compte tenu des critiques et accusations dont ils faisaient l'objet. Les partenaires extérieurs, dont l'OIF, ont contribué largement à ramener la confiance et rassurer les parties prenantes.

L'organisation matérielle du vote a connu des insuffisances. Le plan logistique de distribution des cartes d'électeurs et d'acheminement du matériel et documents électoraux n'a pas fonctionné correctement dans certaines localités, y compris la capitale. Les agents des bureaux de vote ont été recrutés tardivement et formés de manière insuffisante. Du coup, certains agents se sont retrouvés dans leurs lieux d'affectation, le jour du scrutin avec le matériel électoral. Cette situation a conduit au report de l'ouverture de certains bureaux de vote de plusieurs heures et à la reprise des opérations électorales le lendemain du jour scrutin, sur décision de la CENI. Il n'y a pas eu de suivi de l'exécution du plan logistique. Ce moyen aurait permis d'identifier les dysfonctionnements et de les corriger dans les

délais. Il y a eu une amélioration au second tour sur ce point. La CENI a mis en place une cellule de suivi 24h sur 24h afin de s'assurer que tous les bureaux disposent des ressources matérielles et humaines appropriées. A la décharge de la CENI, le Niger est un vaste pays déficitaire en matière d'infrastructures. Certaines localités, en plus d'être enclavées, n'offrent pas toutes les garanties de sécurité.

Les difficultés du terrain et le comportement de certains agents électoraux ont entravé l'opération de centralisation des résultats électoraux. Les délais de la proclamation des résultats provisoires ont été plus ou moins respectés par la CENI. Les résultats proclamés en définitive par la Cour constitutionnelle ont été contestés par l'opposition, dénonçant l'opacité et l'irrégularité de l'opération. Les modalités et les délais de proclamation des résultats par la Cour ont été irréguliers, selon un communiqué de l'opposition. En lieu et place d'une proclamation solennelle et publique, l'arrêt de la cour a été publié sur les médias publics, en pleine nuit. L'opposition a rejeté les résultats publiés alors que le traitement des contestations n'était pas achevé. Sur ce point, les délais donnés par les textes constitutionnels et électoraux sont divergents et les dispositions apparemment contradictoires.

Plus spécifiquement, la MIC a relevé avec satisfaction :

- la limitation du nombre d'électeurs par bureau de vote ;
- la présence des délégués des candidats et partis politiques dans les bureaux de vote ;
- la présence des forces de défense et de sécurité dans la majorité des centres de vote visités, en particulier à Niamey ;
- la garantie du secret du vote ;
- la transparence des opérations de dépouillement ;
- les mesures correctives prises et mises en œuvre par la CENI pour compléter les matériels et documents manquants ;
- la forte mobilisation des électeurs ;

Cependant, ces avancées ne doivent pas masquer les dysfonctionnements observés relatifs notamment :

- à l'ouverture tardive des bureaux de vote ;
- au manque de documents et matériels électoraux dans certains bureaux de vote ;
- à la formation insuffisante des agents des bureaux de vote ;
- à la remontée difficile des résultats électoraux.

La mission a constaté, sur le terrain, une amélioration qualitative de la préparation et du déroulement du second tour de l'élection. Elle se félicite de la forte mobilisation des femmes.

En revanche, la mission a constaté une mobilisation moyenne des électeurs. Ce fait pourrait également s'expliquer par la suspension de la participation de l'opposition au processus électoral et l'appel au boycott du second tour. Il est aussi la conséquence de l'élimination de plusieurs candidats, dont les militants ont préféré rester chez eux.

Dans la quasi-totalité des bureaux de vote, la MIC a observé l'absence des délégués du candidat Hama Amadou. Les membres des bureaux de vote, recrutés à la dernière minute pour suppléer ceux désignés par l'opposition, ont éprouvé des difficultés à gérer les opérations de vote.

V. Conclusions et Recommandations

1. Conclusions générales

A l'occasion des deux tours, la MIC a œuvré en parfaite coordination avec les missions internationales d'observation électorale. Elle a pu s'entretenir avec l'ensemble des parties prenantes nationales et représentants de partenaires internationaux. Les informations recueillies ont été très utiles.

Le chef de la mission francophone, le président Michel Kafando, a usé de sa connaissance des acteurs politiques pour faire baisser les tensions générées par les enjeux électoraux. La notoriété des experts de l'OIF, notamment celle du Général Sangaré, a également contribué à renforcer la confiance entre les acteurs et favoriser la participation de tous les partis au processus électoral. Les explications fournies par la MIC sur l'audit du fichier électoral ont rassuré les candidats et apaisé le contexte général de préparation et de tenue des élections. La polémique sur le vote par témoignage s'est estompée grâce aux éclairages apportés par les experts de la MIC. En effet, si les électeurs inscrits sur cette base ne prenaient pas part aux scrutins, le taux de participation connaîtrait une importante baisse.

Les organes de gestion des élections, en particulier la CENI et la Cour constitutionnelle, ont subi des critiques régulières de l'opposition. L'absence de plan de communication en direction des partis politiques a largement alimenté la posture de l'opposition. D'autant que par ailleurs, l'opposition n'a pu avoir un dialogue direct et constructif avec le pouvoir pour trouver des solutions consensuelles aux différents problèmes soulevés dans le cadre de la préparation des élections.

Les critiques de l'opposition ont porté sur plusieurs points, notamment le fichier électoral, l'ordre des élections et le fonctionnement des organes électoraux.

Il convient de rappeler que le fichier électoral est élaboré par un organe autonome relié au secrétariat général de la CENI. Ce lien permet à la CENI d'assurer un suivi régulier et administratif du Comité chargé de l'élaboration du fichier électoral. La CENI ne dispose pas d'experts en fichiers électoraux pour vérifier le fichier.

S'agissant de l'ordre des élections, l'opposition tenait à ce que la CENI organisât d'abord les élections municipales et locales. Ce séquençage aurait permis aux membres de la CENI de tirer les enseignements et corriger les éventuels dysfonctionnements. Le mandat du Président de la République arrivant à expiration au début du mois d'avril 2016, la CENI, conformément au chronogramme adopté, n'était pas en mesure de satisfaire à cette demande. Cette situation pose le problème de la mise en place tardive de la CENI et de sa pérennisation.

Au plan sécuritaire, il n'y a pas eu d'incidents majeurs, même si le pays est victime d'attaques répétitives du mouvement terroriste Boko Haram.

On peut considérer que le processus électoral au Niger a été conduit conformément aux dispositions des textes en vigueur et répond aux normes internationalement admises. Il est perfectible, avec le soutien de l'ensemble des acteurs politiques. Au regard des difficultés observées dans l'organisation du scrutin au Niger, la nécessité d'organiser un atelier d'évaluation du processus électoral s'est imposée. Dans cette perspective, plusieurs points devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- Le cadre juridique des élections,
- Les phases préparatoires : recensement des électeurs, fichier électoral, cartes d'électeur,
- L'organisation matérielle et logistique du scrutin,
- Les modalités de dépouillement,

- La collecte et la transmission des résultats,
- La proclamation des résultats.

2. Recommandations

Si les élections se sont déroulées dans le calme, il reste que les difficultés rencontrées dans l'organisation en amont et le jour du premier tour du scrutin auraient pu être des facteurs de malaise, voire de déstabilisation. C'est pourquoi, la MIC tient à formuler des recommandations visant à améliorer la qualité des élections au Niger et contribuer ainsi à la consolidation de la paix et de la démocratie.

2.1. Aux autorités du Niger :

- Renforcer le système partisan :
 - Instituer un dialogue politique direct en vue de trouver des solutions consensuelles aux difficultés rencontrées dans le cadre de l'organisation des élections et l'apaisement de la vie politique ;
 - Prévoir un financement des partis ou candidats aux élections, fondés sur des critères objectifs et consensuels. Cette mesure vise à donner les mêmes chances à l'ensemble des partis et favoriser leur participation à la vie politique ;
 - Renforcer le statut du chef de file de l'opposition ;
 - Réviser le mandat et le fonctionnement du CNDP. Ce cadre de concertation politique, qui a permis jusque récemment de réguler la vie politique, mériterait une relecture critique et constructive en vue de son efficacité ;
 - Consulter l'opposition sur les questions majeures touchant à la vie politique, économique, sociale et culturelle ;
 - Envisager dès à présent le financement des élections sur le budget national, conformément aux dispositions de la Déclaration de Bamako.

- Améliorer le cadre juridique et institutionnel des élections :
 - Pérenniser la CENI. Dans la sous-région, le Niger est un des rares pays à ne pas avoir mis en place une CENI permanente qui permettrait, entre autres, de sauvegarder les documents et matériels électoraux, de maintenir les compétences et de préparer largement en amont les élections.
 - Harmoniser et réviser le cadre juridique des élections. Les parties prenantes aux dernières élections ont relevé des dispositions contradictoires dans l'arsenal juridique nigérien. Cette relecture peut se faire avec l'appui des partenaires extérieurs ;
 - Rattacher l'organe de gestion du fichier électoral à la CENI. En charge de l'organisation des élections, la CENI doit contrôler, gérer et actualiser le fichier des électeurs. C'est de cette étape déterminante que dépendent l'impression et la distribution des cartes d'électeur ;
 - Revoir la composition de la CENI afin de faciliter son fonctionnement ;
 - Généraliser l'utilisation du bulletin unique à toutes les élections. Cette réforme a des avantages financiers et pratiques ;
 - Renforcer la campagne de sensibilisation et de formation citoyenne.

- Engager la refonte du fichier électoral et démarrer le chantier de l'état civil avec l'utilisation de la biométrie :
- Se rapprocher des partenaires pour l'appui à la modernisation de l'état civil. L'Union européenne est disposée à financer cette opération. D'autres partenaires, comme l'OIF, seraient également intéressés ;
- Démarrer dans les meilleurs délais le chantier du fichier électoral biométrique. Revoir le statut de la CENI qui accompagnerait la réforme en lien avec les partis politiques, les organisations de la société civile et des experts et/ou partenaires internationaux ;

2.2. À la Francophonie :

- Poursuivre l'accompagnement du Niger en vue de la consolidation de l'Etat de droit :
 - Organiser avec les autorités et organes électoraux nigériens un séminaire bilan du cycle électoral. Les recommandations issues de cette rencontre permettraient de renforcer les acquis démocratiques et le cadre juridique et institutionnel des élections ;
 - Accompagner le passage de la CENI provisoire à la CENI permanente ;
 - Contribuer au renforcement des capacités de la nouvelle CENI ;
 - Accompagner les efforts du Niger dans le cadre de la mise en place du fichier électoral biométrique ;
 - Encourager et accompagner le dialogue politique aux fins d'apaiser les relations entre la majorité et l'opposition.