

L'audit de l'élection présidentielle afghane : une expérience inédite, des résultats ambigus

par Augustin LABORDE *

Six mois après le premier tour de l'élection présidentielle afghane, le 5 avril, et quatre mois après le second tour, le 14 juin, le nom du successeur de Hamed Karzai est enfin connu : il s'agit d'Achraf Ghani. Face aux accusations de fraudes lors du second tour, un audit complet des près de vingt trois mille urnes a été lancé le 17 juillet 2014, repoussant la proclamation des résultats d'environ deux mois¹. Retour sur cette expérience inédite, ses succès mais aussi ses limites.

La procédure réglementaire suivie lors de l'audit

Dans la mesure où il s'agissait du premier audit mené à une telle échelle, les règles ont été formulées ex nihilo et ont constamment évolué, afin de s'adapter aux problèmes rencontrés. Une réunion quotidienne des représentants des candidats, de la Commission Electorale Indépendante (CEI), des Nations unies² et des observateurs avait justement pour objectif d'améliorer ces règles. Selon la procédure réglementaire établie par les Nations unies et acceptées par les deux équipes, les opérations devaient se dérouler en plusieurs étapes.

Chacune des vingt deux mille huit cent vingt huit urnes devait d'abord être ouverte afin d'être auditée par une équipe composée de deux employés de la Commission Electorale Indépendante et d'un représentant de chaque candidat. En plus de ces personnes, un observateur national et un observateur international devaient siéger à la table. Enfin, un

conseiller des Nations unies devait apporter son éclairage en cas de conflit, voire, dans certains cas, prendre une décision. Le caractère équitable, transparent et efficace du processus devait ainsi être garanti. Près de trois cents équipes ont été constituées, réparties en deux temps, une équipe le matin et une autre l'après-midi, ces équipes travaillant dans quatre hangars.

Après avoir ouvert l'urne, les membres de la CEI étaient appelés à étudier deux ensembles de cinquante bulletins par candidat, sachant qu'une urne ne pouvait en contenir, au maximum, que six cents. Si aucune fraude n'était observée au cours de ce premier examen, l'urne était refermée. Elle était alors considérée comme ayant été simplement « audité ». En revanche, si des fraudes étaient constatées, l'équipe de la CEI procédait à un recomptage complet des voix et établissait une nouvelle feuille de résultats.

Les différents cas de fraudes observés étaient les suivants : urne mal scellée, absence de matériel électoral (liste d'électeurs, feuilles de résultats, etc.), modification des chiffres inscrits sur les feuilles de résultats et surtout des bulletins marqués de manière identique³. Dans ce dernier cas, si plus de vingt bulletins ou deux séries de dix étaient considérés comme similaires, 85% de ces bulletins fraudu-

* Augustin Laborde a travaillé en tant qu'observateur international durant l'audit pour une entreprise américaine. Son rôle consistait à s'assurer du respect des procédures réglementaires.



Le centre de l'audit des résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle à Kaboul. Photo DR

leux étaient alors annulés, les 15% restant correspondant à la marge d'erreur probable.

En moyenne, entre cinq cents et six cents urnes étaient ainsi analysées chaque jour, le recomptage d'une urne pouvant prendre de quelques minutes à plusieurs heures en fonction des fraudes détectées. Au total, entre 30% et 40% des urnes ont été entièrement recomptés, le reste étant simplement « audité »⁴.

Après un mois d'audit et afin d'accélérer le processus, les deux équipes de campagne ont décidé de soumettre une liste de trois mille urnes devant être systématiquement et intégralement recomptées, sans passer par l'analyse préalable des cent bulletins par candidat. L'audit de ces six mille « urnes spéciales » a débuté le 16 août et s'est achevé le 4 septembre. Alors que le recomptage des urnes « normales » s'est déroulé dans un climat plutôt détendu, malgré quelques disputes, verbales et physiques, celui des urnes spéciales a donné lieu à de plus âpres combats.

L'ensemble des résultats, modifiés ou non, était entré sur ordinateur et vérifié dans deux data centers.

Parallèlement à l'audit « physique », un comité réunissant les commissaires de la CEI était chargé d'analyser les plaintes formulées par les équipes de campagnes quant à l'audit de certaines urnes. Se réunissant initialement en privé sans représentant des candidats, ce comité a été vivement critiqué

«Entre cinq cents et six cents urnes étaient analysées chaque jour» Photo DR



par Abdullah Abdullah. Ce dernier décida même de retirer ses observateurs, le 27 août 2014, conférant un caractère plus incertain à la réussite du processus.

Bien qu'accepté par les deux candidats, l'audit n'a, en effet, pas été exempt de critiques. Dans un entretien au Monde du 11 septembre 2014, Abdullah Abdullah alla même jusqu'à qualifier l'audit d'« échec complet ». En décidant de mener un tel exercice, les Nations unies, plus précisément le PNUD et la MANUA, et la Commission Electorale Indépendante ont pris un risque réel, le contexte politique étant particulièrement fragile. Au vu du résultat final, le risque était avéré ; quelques éléments positifs peuvent néanmoins être relevés.

Un défi en partie relevé

La réactivité des Nations unies et de la CEI mérite, tout d'abord, d'être soulignée. C'était, en effet, la première fois qu'un tel audit était mené ; il n'y avait donc aucun précédent sur lequel s'appuyer. Tout était à faire, dans des délais très courts et sous une pression politique et sécuritaire forte. Bien que les règles n'aient été ni parfaitement claires ni exhaustives, elles ont pu être modifiées et adaptées aux problèmes qui apparaissaient chaque jour.

Le personnel de la CEI a été régulièrement soupçonné de prendre parti pour Achraf Ghani. Au vu de leur comportement et de leur discours, seule une minorité des employés de la Commission semblait partisane, en faveur de l'un ou l'autre des candidats. L'écrasante majorité des membres de la CEI paraissait plutôt désireuse de mener à bien cette tâche au plus vite afin de tourner la page de ces élections.

Après l'audit, le nombre d'électeurs ayant effectivement voté a été ramené de 8 à 7,1 millions, un chiffre bien plus proche de la réalité observée sur le terrain le 14 juin 2014. De même, l'écart entre les deux candidats a été réduit (700 000 voix à la place d'1 million). Des fraudes ont bien été constatées et ont profité aux deux candidats, certes plus du côté d'Achraf Ghani – son score a, par conséquent, diminué de 56,4% à 55,27%. Même si le nom du vainqueur est resté identique à celui annoncé le 7 juillet 2014, il semble donc que l'audit ait porté ses fruits, ce qui n'exclut pas toute critique.

Les limites de l'exercice

Selon toute vraisemblance, l'audit n'a pas permis d'écartier toutes les fraudes. La disqualification des bulletins de voix étant effectuée par des personnes, la part de subjectivité était importante et la marge d'erreur demeurait. De plus, les fraudes n'ont, probablement, pas été seulement commises lors du vote. Elles ont pu l'être bien avant : par exemple, empêcher ou forcer les électeurs à aller voter pour tel ou tel candidat, acheter les voix, utiliser les ressources publiques à des fins privées, user abusivement des médias, etc. Un simple recomptage des urnes n'apparaît donc pas suffisant.

Cet audit pourrait également représenter un risque pour le futur. Il fait jurisprudence et crée un précédent, dans le pays et dans le reste du monde. Or, cet exercice fut particulièrement coûteux en temps et en argent ⁵; il ne peut donc être répété trop souvent.

De plus, en tentant de sauver des élections, et donc un régime démocratique, conduire un tel audit risque, au contraire, de fragiliser la démocratie. Au lieu de rétablir la confiance des électeurs, cela pourrait renforcer leur désillusion, principalement dans un pays tel que l'Afghanistan où la démocratie n'est pas encore acquise. Alors que la participation avait été forte aux premier et deuxième tours de l'élection présidentielle afghane, on peut légitimement craindre de faibles taux de participations aux prochaines élections dans la mesure où



Accord du partage du pouvoir entre Achraf Ghani et Abdullah Abdullah, le 22 septembre 2014. Photo DR

la suspicion sur les processus électoraux est désormais justement confortée et risque de demeurer longtemps.

Cet audit pourrait également avoir d'autres effets pervers. Il pourrait encourager d'éventuelles équipes de campagnes à une professionnalisation de la fraude. Les règles minimales à respecter pour qu'une élection soit considérée comme valide par la communauté internationale ayant été exposées et connues de tous, une fraude plus sophistiquée pourrait être organisée dans le futur, en Afghanistan ou dans d'autres pays. Pour l'instant, en Afghanistan, il n'existe pas d'arsenal juridique dissuasif pour y mettre fin. Ainsi, aucune poursuite pénale n'est prévue contre les éventuels fraudeurs.

Au vu de ces réflexions, il apparaît que l'intérêt de l'audit pour les Nations unies et les Etats Unis qui, comme le démontrent l'implication et l'influence de John Kerry conservent une forte influence en Afghanistan, n'était pas seulement d'essayer de sauver ces élections. Dès le refus formulé par Abdullah Abdullah, le 8 juillet 2014, de reconnaître les résultats, il était en effet prévisible que la situation allait devenir chaotique et que la réputation de l'Afghanistan allait être, une nouvelle fois, détériorée. Il pourrait davantage s'agir d'avoir gagné du temps pour mener à bien les discussions politiques sur la constitution du gouvernement d'unité nationale. Mais surtout, l'objectif ultime était, peut être, de sauver le système électoral afghan, et plus particulièrement la Commission Electorale Indépendante. Des élections parlementaires sont prévues en 2015 et la communauté internationale, Etats Unis en tête, avait, semble-t-il, intérêt à démontrer que la Commission pouvait mener une telle tâche à bien. C'est, en effet, à ce prix que l'attention internationale, en matière de développement ou au niveau sécuritaire, pourrait être maintenue. ■

Chronologie des principaux événements

- Du 16 septembre au 6 octobre 2013 : Au terme de la période d'enregistrement des candidatures, vingt sept « tickets » composés d'un candidat à la présidence et de deux candidats à la vice présidence se présentent pour les élections présidentielles.
- 22 octobre 2013 : La Commission Electorale Indépendante (CEI) disqualifie seize tickets et n'en retient que onze. Après la formation d'alliances, seuls huit iront finalement jusqu'au bout.
- 5 avril 2014 : Premier tour de l'élection présidentielle
- 15 mai 2014 : La CEI publie les résultats consolidés du premier tour : Abdullah Abdullah remporte 44,9% des 6,6 millions de suffrages exprimés, et Achraf Ghani 31,6%. Ces deux candidats se qualifient ainsi pour le second tour.
- 14 juin 2014 : Second tour de l'élection présidentielle
- 7 juillet 2014 : La CEI publie les premiers résultats du second tour. Achraf Ghani est annoncé en tête, avec 56,4% des 8 millions de votes, devant Abdullah Abdullah à 43,5%. Abdullah Abdullah conteste les résultats ; la tension monte et la perspective d'une division de la population apparaît.
- 12 juillet 2014 : Après deux jours d'intense négociation, John Kerry, Secrétaire d'Etat américain, obtient des deux candidats qu'ils acceptent un audit complet des votes du second tour et la formation d'un gouvernement d'unité nationale.
- 17 juillet 2014 : Début de l'audit des 22 828 urnes.
- 16 août 2014 : Début de l'audit de 6 000 « urnes spéciales ».
- 27 août 2014 : Mécontent du déroulement des opérations, notamment du caractère non public des réunions du comité chargé de l'étude des plaintes, Abdullah Abdullah retire ses représentants. Par souci d'équité, le PNUD et la MANUA demandent à Achraf Ghani d'en faire autant. L'audit continue sans représentants des candidats.
- 4 septembre 2014 : Fin de l'audit de la totalité des urnes. L'étude des plaintes formulées par les équipes des deux candidats lors de l'audit continue néanmoins.
- 21 septembre 2014 : Les deux candidats signent un accord de partage du pouvoir. Achraf Ghani est déclaré vainqueur.
- 26 septembre 2014 : La CEI annonce les résultats finaux : Achraf Ghani l'emporte avec 55,27% des 7,1 millions de bulletins validés, contre 44,73% pour Abdullah Abdullah.

1- Une chronologie des principaux événements figure en annexe.

2- Le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et la Mission d'Assistance des Nations unies en Afghanistan (MANUA) ont joué un rôle déterminant, fournissant une centaine de conseillers électoraux et menant les négociations politiques avec les représentants afghans.

3- Sur le bulletin de vote, les électeurs devaient cocher une case devant le nom du candidat qu'ils choisissaient.

4- Chiffres communiqués par la Commission Electorale Indépendante dans ses rapports quotidiens.

5- Aucun chiffre précis n'a été publié quant à la somme déboursée pour cet audit. Les rumeurs ont fait état d'un budget compris entre plusieurs dizaines de millions de dollars et deux cents millions.