

**COORDINATING
OBSERVERS TO THE
1993
ELECTIONS IN
NIGER**

**NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS**

N 1-880134-22-5 \$10.95

**Coordinating Observers
to the
1993 Elections in Niger**

**National Democratic Institute
for International Affairs**

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Coordinating observers to the 1993 elections in Niger.

p. cm.

ISBN 1-880134-22-5 : \$10.95

1. Elections--Niger. 2. Elections--Corrupt practices--Niger.

I. National Democratic Institute for International Affairs.

JQ3394.A95C66 1993

324.6'096626--dc20

93-43823

CIP

Copyright © 1993 by:

National Democratic Institute for International Affairs

Table of Contents

Acknowledgments	i
Executive Summary	iii

CHAPTERS

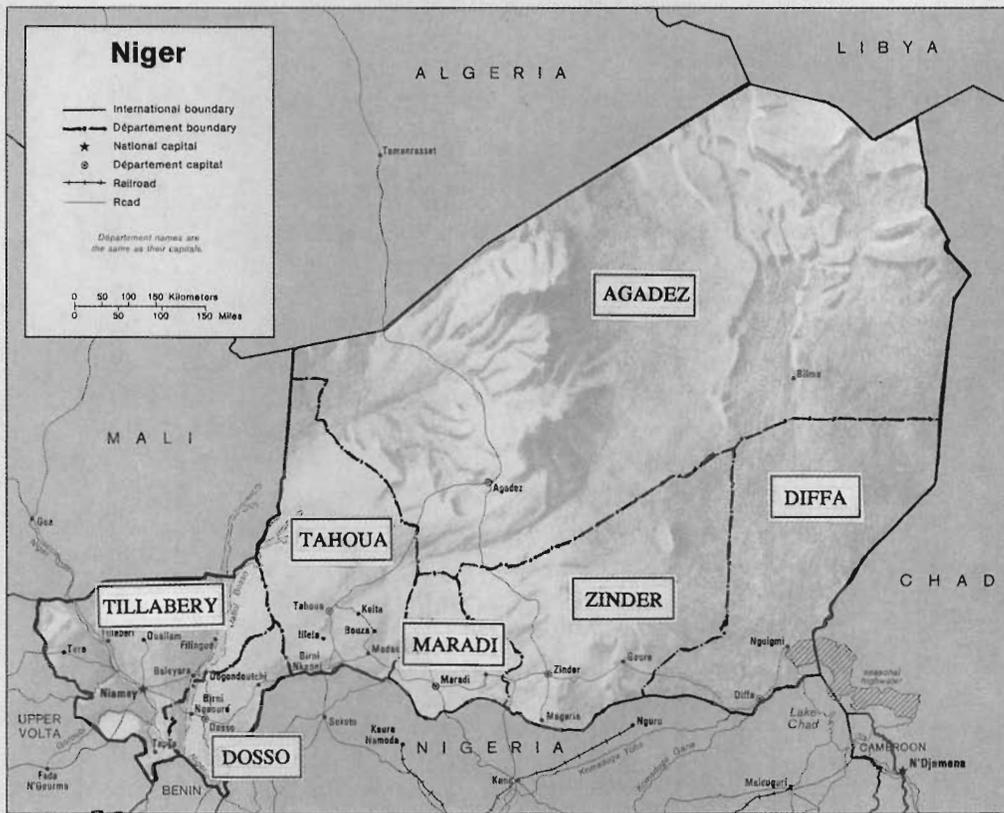
1. Introduction	1
2. Country Background	5
3. Electoral Framework	11
4. Pre-election Environment	17
5. The Elections	24
6. The Counting Process	29
7. The Coordinated Observer Mission	33
8. Reflections	42

APPENDICES

I. Concession Speech by Tandja Mamadou President of MNSD-Nassara	48
II. UDPS Petition to the Minister of the Interior Regarding Rejection of Candidates for the Legislative Elections	50
III. Decision #93-6 of the Supreme Court Constitutional Division Regarding UDPS Petition	54
IV. Decision #93-8 of the Supreme Court Constitutional Division Regarding MNSD Petition – Nomination of Polling-Place Officials	56
V. Results of the Legislative Elections	59
VI. Results of the Presidential Election (First Round)	60
VII. Results of Presidential Election (Second Round)	61
VIII. Text of Letter on Coordination from the UN Electoral Assistance Unit to NDI	62
IX. Guidelines for Neutral Election Observing for the Elections in Niger February 1993	63
X. Checklist for Election Day	71
XI. International and National Observer Delegations and the Number of Participating Observers	72

NDI Description, Board and Publications





a

Acknowledgments

This report on the 1993 legislative and presidential elections in Niger was prepared by the National Democratic Institute for International Affairs (NDI). NDI established a secretariat in Niger in early January 1993 to examine the pre-election environment and organize, with representatives of the United Nations (UN), the training and coordination of election observers from more than 18 countries. NDI also sponsored small observer teams for the legislative elections that took place on February 14, the first round of the presidential election on February 27 and the second round on March 27.

Steven Dinkin, special consultant to NDI for the Niger project, performed the lion's share of the secretariat's duties. He brought invaluable service to the project through his Peace Corps experience in Niger, his ability to speak Hausa and other local languages, and his tireless work. Dinkin wrote most of the pre-election briefing report, much of which reappears here in the chapters on the country background, the election system, and the pre-election environment. Dinkin also drafted most of the sections on election-day activities, and an assessment of election day and its aftermath.

NDI Assistant Counsel for Election Processes Michael Stoddard co-authored the report and edited the first-draft. NDI President

ii Elections in Niger

Kenneth Wollack, Senior Associate for Election Processes Larry Garber, Senior Program Officer Edward McMahon, Director of Program Coordination Eric Bjornlund and Public Information Director Sue Grabowski edited the report.

Dr. Horacio Boneo, director of the Electoral Assistance Unit (EAU) at the United Nations, Dr. Ahmed Rhazaoui, acting resident representative for the United Nations Development Program in Niger, and Louise Kantrow, an EAU analyst, collaborated with NDI in the development and implementation phases of the Coordinated Observer Mission. Their efforts made the program possible, and we thank them for their advice and cooperation.

NDI extends special gratitude to Sanford Ungar, dean of the School of Communications at American University and Walter Carrington, former United States ambassador to Senegal, for joining NDI's election observer missions to Niger. Their leadership in representing NDI with the media and other observer delegations was invaluable during the first two elections.

NDI also wishes to acknowledge the support of Ambassador Jennifer Ward and Deputy Chief of Mission David Litt of the U.S. Embassy in Niger as well as the U.S. Agency for International Development (AID). NDI's Niger program was funded by a grant from AID through the Africa Regional Election Assistance Fund (AREAF). The assistance and encouragement of the embassy and AID mission is most appreciated. Moreover, their willingness to respect the independence and flexibility of NDI's approach to the program was integral to its success.

Finally, NDI thanks the many Nigeriens who generously took time away from other responsibilities to assist NDI. The National Election Commission and the election supervision commission (*Commission nationale de contrôle et de supervision des élections - COSUPEL*) deserve special mention for providing NDI access to all aspects of the election process and for responding to NDI's many inquiries. As a result of the cooperation from these authorities, NDI gained special insight into the workings of Niger's election system and was able to observe every stage of the balloting, counting and reporting activities.

Executive Summary

As part of a continuing effort to assist Niger's transition, the National Democratic Institute for International Affairs (NDI) supported an ambitious and innovative program to coordinate¹ election observers, both domestic and international, to the 1993 legislative and presidential elections.

NDI helped organize the coordination of election observers to Niger's February 14, 1993 legislative elections, the February 27 first-round presidential election and the March 27 run-off election. NDI joined the United Nations (UN) and the United Nations Development Program (UNDP) in this effort — the Coordinated Observer Mission (the Coordinated Mission) — to organize, brief, train and deploy Nigerien and foreign election observers and to facilitate information sharing among them. Over the course of the three elections, NDI helped provide this service to 15, 18 and 16 delegations totalling 136, 162 and 132 observers respectively.

¹ NDI uses the term "coordinate" throughout this document to signify a consensual process of consultation, cooperation and sharing information. The term, as used here, is *not* intended to convey the sense that NDI or the UNDP had the authority to direct, manage or supervise the activities of other groups.

The 1993 Elections in Niger

On March 27, the people of Niger elected as president Mahamane Ousmane, the leader of the Alliance of Forces for Change (AFC). Ousmane obtained approximately 54 percent of the vote, defeating Tandja Mamadou, candidate of the former ruling party, who garnered the remaining 46 percent. This run-off election, the fourth voting exercise in three months, represented the culmination of Niger's electoral exercises for a transition to a multiparty political system.

Niger's interim government conducted the March 27 election, as it had the previous voting exercises, in a professional manner. The elections were characterized by strict compliance with the election laws and maximum emphasis on transparency. These factors guaranteed the elections a degree of credibility not enjoyed in other recent African electoral exercises.

NDI was particularly impressed with the following aspects of the process:

- The electoral system and administrative framework provided adequate opportunity for all political parties to participate in managing the elections;
- The access given to monitors from political parties, domestic organizations and international delegations was encouraged and facilitated;
- The process of crafting, modifying and administering the election system employed a consultative, open approach and was further supervised and checked by the advent of an official, nonpartisan, autonomous "watchdog" operation;
- Political parties, government officials, military personnel and citizens alike were relatively well informed, understood the objectives and rules of the process, and demonstrated exemplary good faith in performing their respective roles.
- The decision of the prior incumbent authorities to dissolve the former government, to conduct a national conference and to institute an interim government, coupled with former President Ali Saibou's resolution not to compete, reduced tensions throughout the transition and evidenced an unusual commitment to ensuring a free and fair election environment.

However, as might be expected in a country holding its first multiparty elections, some aspects of the process were not ideal. Chief among the observed problems were:

- Minor administrative irregularities;
- Isolated attempts to manipulate the process;
- A low level of participation among eligible voters stemming from a combination of factors including cultural barriers to voting by women, long distances to polling stations and an ambitious election schedule, during which three of the four election exercises were held in a six-week period that coincided with both Ramadan and the country's warmest season;
- Inefficiencies in administering the process – such as requiring complex procedures for nominating candidates, verifying voter identification, balloting and tabulating results – caused unnecessary confusion and delays; and
- Questionable adherence to principles of due process by the government in addressing the ongoing Tuareg rebellion, combined with inconsistent processing of Tuareg candidate nominations, led to confusion and added tension surrounding that ethnic unrest.

Nonetheless, NDI and others determined that these concerns were isolated cases and did not materially alter the outcome of the elections. Indeed, observers and participants alike concluded that this series of elections demonstrates a resounding affirmation of Niger's commitment to pluralistic democracy. Moreover, the problems that existed were addressed by the administrative authorities, the candidates and the voters with such general goodwill and commitment to a fair, open process that the Niger experience serves as a model for other African nations.

Coordinated Observer Mission

The effort to coordinate the activities of election observers in Niger enhanced the overall quality of the international monitoring exercise. The benefits were achieved through several activities organized by NDI and the UN, including providing comprehensive reports on the pre- and post-election periods, familiarizing observers with election monitoring techniques, briefing observers on specifics of Niger's election system and political situation and organizing a systematic sharing of information.

The Coordinated Mission also maximized the efficiency of the overall monitoring process in Niger. It designed a strategic election-day deployment plan to enlarge the quantity and broaden the demographic diversity of polling sites observed. As a result, the members of the Coordinated Mission avoided duplication of effort and observed a larger sample of polling sites than would have been possible had each delegation acted independently. And by combining human, financial and information resources, individual observer delegations achieved the benefits associated with a large monitoring operation while sharing a fraction of the significant costs typically associated with such an undertaking.

Ultimately, the Coordinated Mission achieved a high level of credibility in the eyes of Niger's government, the political parties and the international community. However, several factors inherent in Niger's pre-election environment significantly shaped the flexibility and freedom with which the Coordinated Mission pursued its objectives. NDI recognizes that every election situation is unique, and as such, the factors that made coordination a success in Niger may not exist elsewhere.

Chapter 1

Introduction

On March 27, 1993, the people of Niger elected the leader of the Alliance of Forces for Change (*Alliance des forces du changement* – AFC), Mahamane Ousmane, president of the republic. Ousmane received approximately 54 percent of the vote, defeating Tandja Mamadou, candidate of the former ruling party, who garnered the remaining 46 percent.

This election constituted the final vote in a series of four elections that began with a December 28, 1992 constitutional referendum and proceeded through the February 14, 1993 legislative and February 27 first-round presidential elections. These elections marked the culmination of a movement that started at the 1991 National Conference on political reform and resulted in Niger's transition from a single-party state to a multiparty political system.

Niger's transitional government conducted the elections in a professional manner characterized by strict compliance with the election laws and maximum emphasis on transparency. An integral element in the successful conduct of the elections was the independent and nonpartisan election supervision commission (*Commission*

2 Elections in Niger

nationale de contrôle et de supervision des élections – COSUPEL) that worked closely with the National Election Commission. Together they steered the elections through many difficult challenges.

Niger's political leaders, who pushed for change with a spirit of cooperation and a unity of purpose, also must be commended for their vision, perseverance and respect for the ultimate outcome. It was a significant indication of their dedication to the democratic process that all of the competing parties acknowledged and accepted the results of the elections.

In conceding defeat, Tandja Mamadou, presidential candidate for the National Development Movement (*Mouvement national pour la société de développement* – MNSD), stressed the importance of respecting the results and the democratic process to his followers. He said,

You should (be) proud and dignified. You must maintain unity and solidarity, and continue to seek peace, security, justice and prosperity. You must be steadfast in your support of national unity and your loyalty to the nation of Niger. (See Appendix I.)

Similarly deserving credit are the political party pollwatchers and the mixed domestic and international observer teams from the Coordinated Mission, whose efforts helped assure a legitimate and credible process. Above all, it is the people of Niger who merit congratulations for peacefully and patiently demonstrating their commitment to the principles of freedom and democracy.

The election of a new government in Niger can trace its roots to 1990, when protests for economic and political reform forced the single-party government to hold a national conference in 1991. Attended by more than 1,200 representatives from all sectors of Nigerien society, the conference called for constitutional reform and multiparty elections.

Recognizing that the elections, Niger's first attempt at multiparty voting since independence in 1960, would be the keystone of the transition process, COSUPEL invited delegations from various countries and nongovernment organizations, including NDI, as impartial observers. As part of a continuing effort to assist Niger's transition, NDI supported an ambitious and innovative program to coordinate election observers to the legislative and presidential elections.

NDI's activities in Niger began in November 1991, when the Institute invited several Nigerien activists from political parties and civic organizations to a regional seminar on election monitoring in Cotonou, Benin. In March 1992, NDI conducted a three-day election observation seminar in Niamey that focused exclusively on Niger's upcoming elections. These programs provided civic and political party leaders detailed information about the techniques of observing elections and played an important role in enhancing the capabilities of domestic monitors.

In addition to these programs, NDI organized two three-day political party training seminars in Niamey and Zinder. These seminars, held in October 1992, trained political party representatives in grassroots organizing, candidate selection and constituency mobilization with the objective of improving their capacity to compete in elections and to offer meaningful choices for the voters. Finally, NDI invited COSUPEL President Adamou Kombo to join NDI's international observer delegation to Romania's national elections in September, where he observed first-hand the mechanisms for administering and monitoring multiparty elections. According to Kombo, his experience in Romania prompted COSUPEL to initiate new procedures that enhanced confidence in Niger's electoral process.

Upon receiving an invitation to observe the Nigerien elections, NDI contacted the United Nations Electoral Assistance Unit in New York, representatives of countries with development programs in Niger and members of other interested nongovernmental organizations to discuss election monitoring plans. Subsequent discussions led to a program in which NDI joined with the United Nations (UN) and the United Nations Development Program (UNDP) to coordinate the activities of election observers.

Local human rights organizations, regional civic groups, national delegations from Africa, Canada and Europe, as well as the Organization of African Unity (OAU), the Agency for Cultural and Technical Cooperation (ACCT) francophone mission and NDI composed the constituent members of the Coordinated Observer Mission (the Coordinated Mission). At its peak capacity, the Coordinated Mission comprised 18 separate delegations, and 162 observers, for the run-off presidential election.

On behalf of the Coordinated Mission, NDI established a secretariat in Niamey that ultimately conducted and published a pre-

4 Elections in Niger

election assessment of the electoral process, briefed and trained election observers, organized a strategic deployment of observers, and coordinated the collection and sharing of information for the observers. The success of the Coordinated Mission, characterized by improvements in the efficiency, quality and credibility of election monitoring capacity, is an important development in ongoing efforts to assist democratization and electoral processes throughout the world.

Chapter 2 of this report briefly summarizes the cultural, political and historical setting for the elections. Chapters 3 through 6 discuss Niger's election framework, the events of the legislative and presidential elections and NDI's assessments of these exercises. Chapter 7 explains the background, organization and activities of the Coordinated Mission. In Chapter 8, NDI offers some reflections on Niger's elections and the Coordinated Mission, and evaluates the benefits and limitations of coordination efforts.

Chapter 2

Country Background

A. Geography and Demographics

Niger, a geographically vast country, lies in the heart of Sahelian Africa on the southern edge of the Sahara desert. More than two-thirds of the country is characterized as desert. "Desertification," the continuing advance of the desert southward due to climate changes and land misuse, is an issue of growing concern. The climate is hot and dry most of the year, particularly in March, April and May. The rainy season normally lasts from June to September.

Most of Niger's 8 million inhabitants live on the only land suitable for raising crops and livestock, an area in the southern savanna region bordering Nigeria. The Niger River flows for 480 kilometers along the southwest border, providing enough water for farming. However, recurring cycles of drought have caused severe problems for the agricultural sector.

The dominant ethnic groups comprise the Hausa, who are concentrated in the south, and the Djerma-Songhai, who live primarily in the southwest and west. Both communities derive their

6 Elections in Niger

livelihood primarily from agriculture. Beyond farming, the Hausa have, historically, concentrated on commercial activities while the Djerma have dominated government. Most of the remainder of Niger's population are nomadic and semi-nomadic Tuareg and Fulani, whose herds of livestock constitute their economic mainstay. The majority of people reside in small villages. Niamey, the capital, has a population of about 500,000. Zinder, the second largest city, has approximately 80,000 inhabitants.

Niger's official language is French, which is spoken by about 15 percent of the population. Although the 1991 National Conference identified 10 "national" languages, including Arabic, at least 50 percent of Nigeriens speak Hausa. Other languages spoken are Djerma, Tuareg, Fulani and Beri Beri (Kanouri). More than 85 percent of the population are followers of Islam. Most of the remainder practice traditional religions or belong to a tiny Christian minority.

Although education is free and compulsory until age 15, UNESCO figures classify as literate only about 20 to 25 percent of the population; among women, the illiteracy rate is estimated at 83 percent. With few newspapers or television sets, most of Niger's citizens rely on radio and word of mouth for information.

B. Historical Overview of Niger's Culture and Politics

Before the arrival of the French in the late 19th century, the territory that is today the Republic of Niger comprised a succession of small kingdoms and sultanates that depended economically on the trade caravans that plied their way across the vast Saharan desert of north central Africa. In 1890, France and Great Britain divided between themselves the regions of Central Sudan and the Sahara. The French pursued military conquest of the territory in order to check British expansion, stabilize the Lake Chad area and create an empire stretching from North Africa to the Red Sea.

Once their control over the entire territory to the east was assured, the French moved Niger's capital from Zinder to Niamey in 1922. Unlike the British, the French utilized traditional rulers for the day-to-day administration of local affairs. This arrangement was easily achieved in Hausa communities where strong local authorities already existed. The Djerma society in the west lacked such

authorities and here the French simply appointed new “canton chiefs.”

Nationalist politics began to emerge in Niger following World War II. At a conference held in Bamako, Mali in 1946, members of west Africa’s educated elite formed a pan-African organization called the African Democratic Rally (*Le rassemblement démocratique africain* – RDA). Nigerien participants returned home to establish an RDA affiliate called the Niger Progressive Party (*Parti progressiste nigérien* – PPN), one of Niger’s first political parties. Most of PPN’s members were modernized Djerma from Niamey and west Niger who exhibited hostility not only toward French colonial authority, but also toward traditional power held by the tribal chiefs. By the late 1950s, however, the PPN modified its position to espouse a modest reform program, demonstrated increased tolerance toward traditional authority and embraced the principle of internal self-rule for Niger, with limited autonomy as a member of the French community. In the 1958 constitutional referendum creating the Fifth French Republic, Niger’s voters approved continued association with France.

Other major parties that emerged after World War II as offshoots of the PPN included the Nigerien Progressive Union (*Union progressiste nigérienne* – UPN) and the Nigerien Union of Independents and Supporters (*Union nigérienne des indépendants et sympathisants* – UNIS). UNIS came to dominate politics after winning the 1958 legislative elections. The more radical Sawaba (Freedom) Party, led by Djibo Bakary, supported independence from France and opposed the constitutional referendum that continued Niger’s French dependence.

Before the 1958 vote, French authorities succeeded in outmaneuvering the Sawaba Party, which lost control over the legislative assembly. During the next two years, Sawaba was systematically suppressed, and the PPN regained political power in the legislature. The PPN extended its control over the unions and the media to such a degree that Niger became a *de facto* one-party state. By the time full independence was granted to Niger on August 3, 1960, the ruling PPN had eliminated all opposition.

Since independence, Niger has been governed by three regimes. The first, headed by Hamani Diori and administered by the PPN, began at independence in 1960 and ended in 1974, when a group of

8 Elections in Niger

military officers staged a coup and toppled the regime. Growing economic problems, the failure of rural development programs, severe drought, and student and labor unrest contributed to the regime's demise. Opponents of Diori's government objected to the appearance of dependence on French advisors and government corruption. A defense pact with Libya, negotiated without consulting the military, also contributed to Diori's downfall.

The Supreme Military Council (*Conseil militaire suprême* – CMS), an arrangement created following the April 15, 1974 coup, administered the second government. The 12-officer council was headed by Lt. Colonel Seyni Kountche, chief of staff of the armed forces. The CMS suspended the constitution, dissolved the National Assembly and banned all political parties. A body named the National Development Council (*Conseil national de développement* – CND) replaced the legislature. Although heavily dominated by Djerma officers, including Kountche, the CMS also included Tuareg officers and some Hausa cabinet members.

A highly personalized regime evolved during the next two years, and Kountche succeeded in holding power by balancing military and civilian interests. He managed to keep students and organized labor at bay through a strategy of co-optation and repression. In 1978, the government released political prisoners from the previous regime, including Diori and Bakary.

C. The National Conference and the Transition Toward Democracy

Largely as a result of economic strains in the mid-1980s, Kountche called for the adoption of a national charter, which Niger's educated elite hoped would represent the first step toward constitutional government and greater democracy. The June 17, 1987 referendum on the National Charter was the first time Nigeriens had voted in 17 years. They ratified the Charter, but the democratization process did not immediately follow.

After a long period of ill-health, Kountche died in a French hospital in November 1987. The CMS immediately designated army chief of staff Colonel Ali Saibou as head of state and chairman of the CMS. By August 1988, Saibou announced the formation of the MNSD political party, which he intended to be "the final step in normalizing Niger's politics." However, Saibou was not yet prepared

to permit establishment of a multiparty system. Saibou intended the MNSD to serve as the single forum within which differing opinions and ideological views could be expressed.

The MNSD's first party congress elected Saibou as party president. The congress also chose 67 military and civilian figures as members of the new Superior Council of National Direction (*Conseil supérieur d'orientation nationale* – CSON), which replaced the CMS. Nigeriens approved a new constitution in 1989 and in December voted in Niger's first direct, albeit single-party, elections since independence.

Throughout the following year, growing student unrest led to violent clashes with the police. The trade unions organized strikes against government-imposed austerity measures such as restrictions on wage increases introduced in May 1990. In November 1990, a general strike calling for a relaxation of the harsh economic policies and a transition to multiparty politics halted uranium production, closed public offices and disrupted transportation.

Bowing to pressure, Saibou agreed to open the political system to multiparty competition. Interim procedures were established to allow the registration of political parties, and the constitution was amended accordingly. A national conference on political reform was planned for mid-1991, with municipal and legislative elections proposed for later in the year.

In July 1991, the National Conference convened in Niamey. More than 1,200 delegates represented 24 newly registered political parties, as well as professional, women's and student organizations. At the outset, the National Conference declared itself sovereign, and subsequently voted to suspend the constitution and disband the CND. Saibou was allowed to remain interim president under the supervision of the National Conference, which also assumed control over the police and the armed forces. The latter had come under particular criticism for their violent suppression of a Tuareg rebellion in 1990. Finally, the Conference established a special committee to investigate abuses of political and economic power alleged to have occurred since independence.

The Conference designated Amadou Cheifou, formerly a regional official of the International Civil Aviation Organization, to lead a transitional administration, which would relinquish the reins of government in early 1993 to democratically elected officials. André

10 Elections in Niger

Salifou, who had presided over the Conference since August, was selected to chair the interim legislative body, the High Council of the Republic (*Haut conseil de la république* – HCR). The HCR was tasked with implementing resolutions adopted by the Conference, supervising the president and drafting a new constitution. After passing a charter governing the activities of the newly formed political parties, the Conference disbanded in November 1991.

The transitional government introduced austerity measures to alleviate the huge debt burden inherited from the previous regime. These policies delayed the payment of salaries to civil servants and armed services personnel, which in turn generated periodic protest demonstrations and threats of mutiny by the military. The transitional government also faced continuing problems with unrest among the Tuareg population in the north, which led to violent clashes between rebels and security forces.

The HCR completed work on the draft constitution by late September 1992. In a December 26 referendum, Nigeriens approved the constitution by an overwhelming margin. After several delays and postponements, the remainder of the electoral calendar was fixed.

Chapter 3

Electoral Framework

On February 14, 1993, approximately 1.3 million Nigeriens voted to fill 83 seats in the first democratically elected, multiparty legislative assembly in Niger's history. Twelve of Niger's 18 registered political parties competed in the elections, presenting lists that comprised 569 accredited candidates.

On February 27, 13 days after the legislative elections, Nigeriens voted in similar numbers during the presidential election in which eight candidates competed. Since no candidate won an absolute majority of the votes cast, on March 27 a run-off election was conducted in which a simple majority of the votes determined the winner. Approximately 1.4 million Nigeriens voted in the run-off election.

A. Administrative Structure

The minister of interior, appointed by the prime minister of the transitional government, presided over the National Election Commission, which supervised the implementation and administration of the election process. Representatives of all registered political

12 Elections in Niger

parties sat on the Commission's national board of directors. In addition to providing financial, technical and material resources, the Commission was responsible for organizing and training election officials.

The National Election Commission, headquartered in Niamey, established regional offices in the capital city of each of the seven administrative divisions (departments) in Niger. The chief executives of the departments (*préfets*) presided over these regional offices and were responsible for distributing election materials and overseeing the vote counting processes at the department level.

Each department in Niger is further divided into administrative units called *arrondissements*. Within the respective *arrondissements*, a chief executive (*sous-préfet*) conducted election activities similar to the *préfet*. The *sous-préfets*' electoral duties included collecting tally sheets from the polling stations within their *arrondissements* and forwarding the information to the department level.

There were approximately 4,600 polling stations in Niger during each of the three elections. Each polling station was administered by a president, a secretary, and five assistants. These officials were nominated by the *sous-préfets* and political parties, but were ultimately designated by the *préfets*.

The COSUPEL, a subcommittee of the HCR, supervised the National Election Commission and was granted a broad mandate in electoral matters. The COSUPEL was designed to be autonomous and impartial in its work. Members included representatives of indigenous human rights and civic organizations, academics, members of the judiciary and other impartial individuals.

The COSUPEL divided its work among three subcommittees. The public information subcommittee educated the voting population about the electoral code. The financial, technical and logistical subcommittee reviewed, with the National Election Commission, the necessary costs of pre-election, election-day and post-election operations. The legislative subcommittee ensured that the National Election Commission followed the rules set forth in the electoral code. In addition to the work of its three subcommittees, the COSUPEL conducted an independent vote count from the department level through the national level, and announced the preliminary, unofficial results.

The Supreme Court served as the ultimate arbiter of disputes raised during the balloting process. The Supreme Court also examined the completed tally sheets and the provisional results, and announced the final, official results of the elections.

B. Election System

For the legislative elections, seats were distributed according to a proportional representation system. To compete in a given constituency, a political party was required to present a slate of candidates equal to the total number of seats available in the constituency. The constituencies were drawn along administrative lines (the seven departments and Niamey). In addition, eight special, single-seat constituencies were added to improve the chances of certain groups to secure ethnically localized representation. The range of seats in the regular constituencies was determined by the relative size of the population and the number of administrative units in each. The seats were divided in the departments as follows: Agadez — four seats; Diffa — four; Dosso — 10; Maradi — 13; Tahoua — 13; Tillabéry — 13; Zinder — 14. The city (*commune urbaine*) of Niamey was allotted four seats, and the special constituencies of Banibangou, Bankilare, Bermo, Bilma, N’Gourti, Tassara, Tesker and Torodi represented one each.

Each party received the proportion of seats in a constituency equal to the proportion of total votes cast for the party in the constituency. The largest remainder system was used to allocate “leftover” seats within a constituency. For each constituency, a political party ranked in advance the candidates on its party list and selected candidates starting from the top of the list who would fill the number of seats ultimately won.

In the presidential election, a candidate was required to obtain an absolute majority (50 percent plus one) in order to win on the first round. If the threshold was not achieved, the two candidates receiving the most votes competed in a second round of balloting. In the second round, the candidate who gathered the most votes was declared the president.

As a general rule, all voters maintained the right to contest the results of their particular polling stations. Also, a candidate could contest the overall election administration by making a request to the chief justice of the Supreme Court not later than 15 days from the

announcement of the definitive results. The Supreme Court had 48 hours from the day a complaint was filed to render its decision. The Supreme Court had the authority to declare null and void the results obtained as a consequence of fraud.

C. The Electoral Register

All Nigeriens 18 years or older were eligible to vote, unless they lost their franchise due to conviction for certain kinds of crimes. Prospective voters were listed on an electoral register, which was revised between October 1 and December 31, 1992.

All eligible citizens who registered, but found their names omitted from the electoral lists, were allowed to present their complaint to the regional office of the National Election Commission. The Commission had up to five days to render a decision and notify the interested party in writing. The citizen subsequently had the right to appeal the decision to a court of justice.

Registration on an electoral list authorized citizens to receive voting cards, which were used principally as identification on election day. The printing and distribution of voting cards was the responsibility of the National Election Commission.

D. Major Political Parties

By October 1992, 17 political parties were officially registered in Niger. Many of these parties formed in early 1991, in time to participate in the National Conference that convened in July of that year. In fact, 24 parties took part in the Conference, but a number subsequently dissolved or were absorbed by other political groups.

Before adjourning, the National Conference approved a charter for political parties that established the institutional framework for a pluralistic system. Among other points, this charter called upon the parties to proscribe "intolerance, regionalism, ethnocentrism, fanaticism, racism, xenophobia, inciting and or recourse to violence in all forms." In fact, however, certain parties were closely associated with ethnic or tribal groups, as noted below.

National Development Movement (*Mouvement national pour la société de développement* – MNSD-Nassara)

MNSD is the largest party in Niger. Created in 1989, MNSD represents a broad cross-section of the Nigerien populace. An

invention of the military-civilian government in 1989, MNSD was the ruling party until the National Conference mandated a transition period and approved the political parties charter. During the elections, MNSD benefitted from its previous access to state funding and its extensive, national network of party offices. No other party enjoyed a comparable level of organizational and financial strength, including a following among all the ethnic groups.

Democratic and Social Convention (*Convention sociale et démocratique* – CDS-Rahama)

CDS is a centrist party advocating social democratic principles as the basis for development in Niger. CDS is led by the new president, Mahamane Ousmane. It is particularly popular in the south and east, and in Zinder. CDS has a predominately Hausa following. Many of its members are associated with private business interests seeking an end to excessive government intervention in the economy.

Nigerien Party for Democracy and Socialism (*Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme* – PNDS-Tarraya)

This non-Marxist, socialist party attracts teachers, economists, engineers and other “intellectuals.” Although it has not formulated a focused political philosophy, the PNDS is the largest of the political parties to draw a following among intellectuals on the left of the ideological spectrum and enjoys some support throughout the country. However, except for the department of Tahoua, the party lacks a strong following in any one city or region outside of Niamey. Some of its leaders held positions in the transition government, the labor movement and the mineral industry.

Nigerien Alliance for Democracy and Progress (*Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès* – ANDP-Zaman Lahiya)

ANDP-Zaman Lahiya was founded by Moumouni Adamou Djermaakoye, a former ambassador to the United States, who broke away from the MNSD. He was a presidential candidate in the first round. The party relies on support from the Djerma people, who are concentrated in the western region around Niamey and who held the majority of government positions for many years.

The following five political parties do not enjoy the same degree of nationwide support as those listed above, but nonetheless won seats in the National Assembly.

- Niger Progressive Party/African Democratic Rally (*Parti progressiste nigérien, section du rassemblement démocratique africain* – PPN-RDA) The PPN was Niger's first political party, founded in 1946.
- Union of Democratic and Progressive Patriots (*Union des patriotes démocrates et progressistes* – UDPD-Chamoua) Party leader and former history professor André Salifou was president of the HCR, an office to which he was elected after presiding over the National Conference. Salifou's party represents another group of intellectuals.
- Union of Popular Forces for Democracy and Progress (*Union des forces populaires pour la démocratie et le progrès* – UDFP-Sawaba) This Marxist-oriented party was founded at the same time as the PPN-RDA, but was banned in 1959 when Niger became a one-party state under the PPN.
- Niger Social Democratic Party (*Parti social démocrate nigérien* – PSDN-Alheri) Philosophically, this party is close to the social democratic views espoused by the CDS-Rahama.
- Union for Democracy and Social Progress (*Union pour la démocratie et le progrès social* – UDPS-Amana) This centrist party draws its membership almost exclusively from the Tuareg people, a traditionally nomadic tribe that constitutes about 8 percent of the population and is concentrated in the north and west.

E. Nonpartisan Domestic Groups

Niger's civic groups are relatively limited in number and in depth of organization. There are three major Nigerien human rights groups with membership ranging from between 200 and 750 each. Although based in Niamey, these organizations are represented in all of the major urban areas throughout the country. In recent years, their principal activities have included securing democratic rights and denouncing violations of due process related to the Tuareg uprising. Representatives of these organizations were key participants in the COSUPEL's activities. Other members formed a domestic monitor delegation that joined the efforts of the Coordinated Mission.

Chapter 4

Pre-election Environment

Given Niger's limited experience with multiparty elections, only moderate campaign activity occurred during the pre-election period. In areas where the elections were better organized, candidates and party members displayed posters bearing party slogans and symbols, held rallies, or campaigned out of vehicles, spreading their message through loudspeakers. Support for political parties, in general, depended more on geographic location and ethnic affinity than on political platforms.

A. Security Concerns

Although the campaign period was generally peaceful, isolated instances of violence, harassment and intimidation were directed against candidates and party members. During the pre-election period for the legislative elections, for example, Tuareg rebels attempted to assassinate MNSD candidate Tandja Mamadou while he was campaigning in the northern department of Agadez. Several local

journalists alleged that Moumouni Djermakoye, the ANDP-Zaman Lahiya presidential candidate, was behind the attempt, but the accusations were never substantiated. As a result of the assassination attempt and the ethnic tensions in the north, the MNSD discontinued campaigning in the region.

In addition to tensions in the north, student and trade union strikes occurred throughout the country. For the most part, these strikes arose in response to government-imposed austerity measures, including school closures, the elimination of student stipends and the delinquent payment of salaries for civil servants. The students and unionists protested in the streets, blocking key urban areas throughout the country. During the protests, individuals marched, set tires on fire, and damaged government and private property.

B. Media Coverage of the Campaign

Nigeriens receive news through radio, television and newspapers. However, with a literacy rate of less than 20 percent and limited access to television, Nigerians overwhelmingly listen to radio as the principal medium of mass communication. Despite controlling the electronic media and the major newspaper, the government ensured that all political parties were accorded equal access and equal time for campaign spots.

Electronic Media

The government controls the only television and radio station in the country. It provides brief and sporadic programming that often lasts less than a few hours each day.

Throughout the campaign periods of all three elections, the government made a concerted effort to allow each political party equal access to the electronic media. Political parties were accorded free public campaign time as well as the opportunity to purchase private advertisements. In the period preceding the legislative elections, for example, each party received a total of 24 minutes of public time, and the right to purchase up to 20 minutes of private time on both television and radio. Because most parties lacked sufficient resources to purchase advertisements, only CDS-Rahama actually used all of its allotted time for privately purchased television and radio advertising. By contrast, MNSD-Nassara purchased only 60 percent of its allotted private television and radio advertising time.

During the first round of the presidential election, each party was accorded the same amount of public and private time as was available during the legislative elections, except private radio time was increased to 30 minutes. No political party used all of its allotted time for paid advertising.

The scheduling for public and private time changed during the second round of the presidential election. Both CDS-Rahama and MNSD-Nassara received seven 10-minute slots of public time and the opportunity to purchase additional private time for radio and television advertising. Only CDS-Rahama used all of its private radio advertising allocation, while neither party used all of its allotted privately paid television advertising time.

Before each election, political parties asked the government to authorize electronic media coverage of their campaign activities. However, claiming insufficient funds, the government declined. This impediment was overcome in the first round by using financial assistance provided by Canada; the government broadcast two presidential debates during the first round of the presidential election.

Print Media

Before the National Conference, only one daily newspaper existed in Niger. *Le Sahel*, owned and controlled by the government, typically provided extensive and uncritical coverage of the government. However, when several new private newspapers emerged after the National Conference, the print media provided increasingly balanced coverage of the leading parties' electoral campaigns. While several newspapers were published directly by the political parties, most were run by nonpartisan editors who encouraged objective reporting.

C. Administrative Issues

Several concerns relating to the administration of the elections emerged during the three campaign periods. One significant problem arose before the legislative elections. Authorities rejected four Tuareg nominees from the UDPS who were preparing to run for office in the department of Agadez. The nominees, arrested for their alleged roles in the Tuareg rebellion, complained they had been detained without probable cause. This detention, they argued, prevented them from completing the required applications for candidacy in a timely

20 Elections in Niger

manner, for which their nominations were initially rejected. (See Appendix II.)

Two days before the elections, officials sought to reverse the ruling and allow the four nominees to participate as candidates in an effort to appease the UDPS and calm tensions in the north. On February 12, the minister of interior forwarded the applications of the four Tuareg nominees to the Supreme Court, asking that the Court make an exception to the deadline. The minister of interior and the National Election Commission moved quickly to assemble the necessary UDPS ballots and to transport and distribute them throughout Agadez. However, on February 13, the day before the elections, the Supreme Court issued a decree stating that, in accordance with Ordinance 93-004, the list of eligible candidates, without exception, must be completed and publicized by the minister of interior no later than January 29, 1993. (See Appendix III.) At midnight, the *préfet* of Agadez was advised to remove the UDPS ballots from the polling stations before they opened in the morning.

Confusion regarding voter identification procedures created another administrative problem before and during the legislative elections. Before the legislative elections, the electoral code was amended to allow otherwise ineligible citizens to vote in two special instances. First, if the voter's name was on the electoral list and the voter was in possession of his or her voting card, but did not have another form of identification, he or she would be allowed to vote if two witnesses could verify the voter's identity. Second, if the voter's name appeared on the electoral list, but the voter was not in possession of his or her voting card, he or she could vote if he or she could produce another form of identification, such as a family identification card, plus verification by two witnesses. As a result of these new amendments, which were designed to enhance participation, uninformed polling station members and pollwatchers experienced difficulty identifying registered voters and determining eligibility.

Several important issues also surfaced during the pre-election period of the first round of the presidential election. First, the MNSD and CDS parties claimed that 18,000 voting cards were not distributed by the responsible *sous-préfets* in the *arrondissements* of Terra, Ouallum and Tchintabarden. Leaders of these two parties maintained that the *sous-préfets* of the affected regions were purposely not distributing voting cards to rival political party supporters.

Second, two weeks before the election, the minister of interior discovered that 1 million ballots of the PNDS-Tarraya candidate were printed on white paper as opposed to the official dark pink paper. The ballots were subsequently reprinted, yet 450,000 of the newly printed ballots were again discolored. Leaders of PNDS convened a meeting at the minister of interior's office one day before the election charging negligence against the print shop and the minister of interior.

PNDS argued that the discolored ballots posed two significant problems. PNDS had trained its supporters to choose the ballot with the official dark pink color. Without the proper color ballots, the PNDS argued that its supporters might not know how to cast a PNDS vote. In addition, the PNDS feared that the presidents of polling stations would nullify the PNDS ballots for failing to meet official specifications. Upon hearing the PNDS complaints, the minister of interior ordered 450,000 ballots reprinted again so they could be distributed the night before the election. The problem was rectified at the last moment, but the incident created considerable uneasiness and confusion in the final hours before the opening of the polls.

Third, several days before the election, governing authorities apprehended a member of the CDS-Rahama party with more than 40,000 counterfeit ballots. Nigerien election officials charged the CDS party with attempting to distribute these ballots to potential followers as a means of persuading them to vote for CDS-Rahama. CDS responded by claiming that these "sample" ballots were intended only for campaign purposes. The individual found in possession of the ballots was eventually arrested and imprisoned, and the ballots were confiscated.

Finally, stamps used to validate *procuration* (power of attorney) documents were stolen from a *sous-préfet's* office in the department of Maradi, from the *préfet's* office in Niamey and from the mayor's office in Commune II of Niamey. Election officials attempted to resolve this problem by disallowing all power of attorney documents validated by these stamps.

During the weeks before the final round of the presidential election, electoral officials faced several serious issues. Many of these issues revolved around the Alliance of Forces for Change (*Alliance des forces du changement* – AFC), a coalition of parties that formed in support of CDS presidential candidate Mahamane

22 *Elections in Niger*

Ousmane. The AFC comprised CDS, PNDS, ANDP and six other parties, which joined in opposition to the MNSD candidate, Tandja Mamadou.

In response to the growing popularity of the AFC, the MNSD raised legal questions about the validity of the coalition. They charged, for example, that Ousmane had promised the PNDS and the ANDP the offices of prime minister and president of the National Assembly, respectively, in order to attract votes from these two parties and consolidate their voting bloc in the legislature. MNSD maintained that this political move violated Article 138 of the electoral code, which states that a political party may not attempt to attract voters by offering money or promising political positions or positions of public employment. CDS, on the other hand, argued that the arrangement derived from a mutual decision made by the AFC membership, and consequently did not result from a CDS promise of political favors. Ultimately, the MNSD and others determined that the alleged breach of the code would not materially alter the final results of the election.

In a related matter, MNSD complained that ANDP, PNDS and other smaller parties affiliated with the AFC were campaigning under their respective banners as opposed to that of CDS. Article 64 of the electoral code states that only political parties presenting candidates are allowed to organize political rallies. Subsequent to MNSD's complaint, the COSUPEL broadcasted a radio announcement that reiterated the code's proscription against losing party members campaigning under their own colors. MNSD did not raise the issue again after the COSUPEL's announcement.

Before the second presidential round, MNSD petitioned the Supreme Court to rule that all members of polling stations, (*i.e.*, the president, secretary and five assistants) throughout the country must represent exclusively MNSD or CDS. MNSD did not want, for example, ANDP or PNDS representatives in the AFC to serve as polling-station officials. MNSD made a similar demand regarding pollwatchers. Articles 43 and 46 of the electoral code state that a political candidate and his/her political party are allowed to select a pollwatcher to observe the proceedings and to sign the tally sheets upon the closure of a polling station.

The Supreme Court ruled in favor of MNSD. (See Appendix IV.) However, the minister of interior interpreted the response of the

Supreme Court as an advisory opinion rather than a binding order and thus allowed the *préfet* of each department to determine the manner in which he would implement the Supreme Court's determination. As a result of the minister of interior's decision, the composition of the polling stations differed from department to department. Observers minimized this controversy, arguing that, regardless of the composition of polling-place officials, the party pollwatchers present in each polling station could sufficiently monitor their actions and deter or detect potential fraud.

Chapter 5

The Elections

A. Balloting Process

Before the polls officially opened on each election day, Nigeriens began forming long lines in front of polling stations located in schools, community centers and makeshift, traditional millet-thatched shelters. The number of registered voters for each polling station generally ranged between 750 and 1,200.

The polling stations opened at 8 a.m., as stipulated in the electoral code, during the legislative elections. During the first round of the presidential election, the minister of interior moved the opening time ahead one hour in order to finish voting an hour earlier during Ramadan, the month-long Islamic holiday that prohibits food and water consumption during daylight. Although Ramadan had ended by the second round of the presidential election, the minister of interior again altered the opening time to 7:30 a.m., to help voters avoid the oppressive afternoon heat that is most severe in March.

Before a polling station opened, the president demonstrated to the voters, party pollwatchers, international observers, and other polling-

station officials that the ballot box was empty. The president then closed and sealed the box. Upon entering the polling station, a voter presented a voter identification card and a supplemental form of identification to the officials stationed at the voting table. When a voter was properly identified, a notation to this effect was made on the register.

After establishing proof of identification, a voter took an envelope and one ballot for each party (or presidential candidate) competing in the election and entered the privacy of the voting booth. The voter selected the ballot that represented his or her choice, placed it in the envelope, and discarded the unused ballots. The voter then exited the voting booth, showed the president that he or she had only one envelope and placed the envelope in the ballot box. After voting, the voter's card was stamped with the date of the vote and the voter's left thumb was dipped in indelible ink.

When balloting ended, all official members of the polling station signed the *proces verbal* (tally sheet). This tally sheet was kept at the mayor's office during the eight days following the announcement of results and was at the disposal of all registered voters.

B. Problems Observed

For all three elections, observers and participants concluded that the electoral process was transparent and generally well administered. However in a number of cases, administrative shortcomings, procedural inconsistencies and other more serious irregularities hindered the actual voting process. As noted above, both the election officials and the observers believed that the problems did not materially affect the results of the elections.

Throughout all three elections, the administrative problems included: late opening and early closing of polling stations; the acceptance of improper or inadequate forms of identification, (*e.g.*, medical cards); ballots found on the ground in ballot booths; transparent (as opposed to opaque) containers for discarded ballots; failure of polling-station officials to dip the left thumb of voters in indelible ink; insufficient lighting during the counting process; party pollwatchers administering the electoral process; and undistributed electoral cards at polling stations.

In addition to these administrative issues, observers also noted problems of greater significance. One major problem, linked to

political and cultural issues, was low voter participation. Of the approximately 4 million registered voters, an estimated 1.3 million to 1.4 million people voted during each of the three elections, which amounts to less than 33 percent participation. Inaccurate registration lists are suspected of contributing to the low percentage figure. The low turnout partially stemmed from the UDPS-Amana led boycott of the legislative elections in the north and from the effect of Ramadan during the first round of the presidential election. These explanations do not fully illustrate the poor voter turnout, however, since a lack of voter participation was apparent in the second-round presidential election as well.

One problem, which remained unresolved for several days following the legislative elections, originated in the special constituency of Tesker, located in the department of Zinder. A conflict arose between the Toubou people, a tribe ethnically related to the Beri-Beri (Kanouri) in the eastern part of the country, and a significant Arab population located in the same constituency. Both ethnic groups, the Toubou associated with MNSD-Nassara and the Arab population associated with PNDS-Tarraya, accused the other of attempting to manipulate the voting process. Although the results in this constituency were initially nullified, the Supreme Court eventually ruled in favor of PNDS.

Several irregularities were unique to the first round of the presidential election. As a result of stolen and discolored ballots, the Nigerien election authorities required that all ballots be signed and stamped by an official in each polling station. With no systematic certification method in place, the process turned out to be extremely time consuming and confusing. The resulting delays discouraged some voters, who abandoned the long lines rather than wait to vote. This problem did not develop during the second round of the presidential election since officials had only to stamp and sign two stacks of ballots, one each for the CDS and MNSD candidates.

To maintain security in the ethnically troubled northern department of Agadez, the Nigerien government closed some polling stations and moved others from the countryside to the city. This action caused long delays in the voting process as officials struggled to locate prospective voters on one combined electoral list that contained an inordinately large number of names. These delays,

coupled with the great distances voters were required to walk, contributed to low voter participation in the region.

Moreover, at two separate polling stations in the region of Torodi, observers witnessed voting by individuals whose names were not on the electoral list. After investigating the matter further, the observers discovered the names of more than 250 people who had voted without appearing on the electoral list. Polling-station officials and party pollwatchers seemed to agree that these names represented eligible voters who had simply been omitted from the list. Observers were concerned, however, that the identification procedure used to verify these voters was informal and arbitrary.

Finally, ballots cast at several polling stations in Nigerien diplomatic missions in Ghana, Nigeria and Saudi Arabia were annulled due to reported destruction of election materials and other forms of disruption. The COSUPEL determined that these problems would not materially change the election's outcome.

Several isolated issues also arose during the second round of the presidential election. For example, during the first round, more than 50 polling stations in the department of Agadez were closed for security reasons. During the second-round election, the minister of interior ordered the *préfet* of Agadez to reopen the stations. MNSD officials argued against the move. They claimed that security concerns prohibited them from campaigning in the area or from safely fielding pollwatchers at the voting stations. The *sous-préfet* of Agadez ultimately determined he only could ensure safe voting in 18 of the previously closed polling stations.

In a related matter, three designated polling stations in Agadez were assigned 16,000 of the displaced registered voters for election day. Many of the nomadic voters waited in lines throughout the entire day and had not voted at the scheduled closing time. Fortunately, representatives of the COSUPEL were on hand to convince election officials that, according to the electoral code, individuals waiting in line at the scheduled closing time must be allowed to vote. Nonetheless, it proved impossible to determine how many voters were discouraged from voting by the last-minute change in polling station locations, by the long distances required to walk to the new locations, by the long lines in the sun, or by the mistaken belief that they would not be allowed to vote after the polls closed, regardless of their place in line.

28 Elections in Niger

Similarly, in northern Benin, where three polling stations were supposed to be created for expatriated Nigeriens, only one polling station was actually established. Observers were told that the chaotic scene and the long lines at the one station effectively discouraged or prohibited many voters from exercising their franchise.

Chapter 6

The Counting Process

A. The Official Counting Process

Vote counting began under the supervision of the polling-station president immediately after the polls closed. As a first step, the ballot box was opened and the envelopes contained therein were counted in front of the polling-station officials, party pollwatchers, and domestic and international observers. Any discrepancy with regard to the number of envelopes presented in the box was noted on the tally sheet.

Vote counters were chosen at random from among the voters still present at the polling site. The vote counters removed the ballots from the envelopes and placed the ballots into two piles, valid and potentially invalid. The choice on each ballot was announced to the president who in turn announced it publicly, which was noted on a list by a secretary. Representatives of candidates or parties had the opportunity to verify every ballot counted.

The president or secretary filled out the tally sheet, which was copied and subsequently signed by all members of the polling station.

The nullified and blank ballots were attached to the original tally sheet, which was then sent to the minister of interior and subsequently to the Supreme Court. The copy of the tally sheet was kept in the mayor's office in the region in which the polling station was located. Every candidate, or his or her representative, maintained the right to receive a copy of the tally sheet upon request.

Results of the tally were transmitted through the departments to the National Election Commission and the minister of the interior. During each counting process, COSUPEL conducted a comprehensive parallel tabulation in order to verify the results reported by the National Election Commission. Specifically, during the legislative elections, COSUPEL representatives examined each tally sheet arriving at the department headquarters for the official count. They compared the results reported from each *arrondissement* with the few they had independently monitored. The regional representatives then prepared a separate tally for COSUPEL's use and sent it by telefax to headquarters in Niamey, where the results were compared with those officially transmitted for each department. If there was no discrepancy, COSUPEL "verified" or approved the official results in that department. If the results did not match, or if COSUPEL's tallies were delayed, then the official results, albeit provisional, were also delayed until the discrepancy was corrected or the official tally was otherwise verified.

This process, although an effective means of verification, was extremely time consuming and ultimately caused a delay of several days in reporting the provisional results. During the subsequent presidential elections, the COSUPEL remedied the problem by verifying and signing the actual tally sheet used by the National Election Commission. This modification increased the efficiency of the counting process and demonstrated the COSUPEL's growing confidence in the government's administration of the elections.

At the conclusion of the counting process, the minister of the interior and the COSUPEL published the preliminary, unofficial results and sent them to the Supreme Court. The Court, in turn, validated the tally sheets and subsequently announced the definitive, official results.

B. Election Results

The preliminary results of the legislative elections were not announced by the COSUPEL president until three days after the polls closed. Despite the fact that, for most of the country's departments, the results were already received and verified at the national counting center, the announcement of all results was withheld until outstanding tally sheets from two polling stations in Zinder could be located and confirmed. The resulting delay in the process initially created skepticism and uneasiness among the voters.

The official results were as follows: National Development Movement (MNSD) – 29 seats; Democratic and Social Convention (CDS) – 22; Nigerien Party for Democracy and Socialism (PNDS) – 13; Nigerien Alliance for Democracy and Progress (ANDP) – 11; Union of Popular Forces for Democracy and Progress – two; Union of Democratic and Progressive Patriots – two; Niger Progressive Party/African Democratic Rally – two; Niger Social Democratic Party – one; and Union for Democracy and Social Progress – one. (See Appendix V.)

Observers noted that tribal or regional affiliations appeared to be the principal indicator of political party support. For example, ANDP-Zaman Lahiya won eight of its 11 seats in the departments of Dosso and Tillabéry. Both of these departments are located in the extreme western portion of Niger and both are centers of Djerma population. The ANDP, on the other hand, failed to win a single seat in Zinder, a department populated mostly by the Hausa. By comparison, the CDS-Rahama, a party associated with the Hausa ethnic group, won nine out of the 14 seats in Zinder, but only three out of 23 seats in the departments of Dosso and Tillabéry.

The official results from the February 27 presidential election showed MNSD presidential candidate Tandja Mamadou falling well short of the 50 percent plus one needed to win the presidency outright, but comfortably claiming one of the two run-off positions. Mahamane Ousmane, the CDS-Rahama candidate, won the second spot in the run-off by finishing 8 percentage points behind Mamadou.

The results (total votes received and percentage of the total vote) of the first presidential election were as follows: Tandja Mamadou (MNSD) – 439,429 (34.57 percent); Mahamane Ousmane (CDS) – 339,113 (26.68 percent); Mahamadou Issoufou (PNDS) – 197,395 (15.53 percent); Moumouni Djermaakoye (ANDP) – 191,551 (15.07

32 Elections in Niger

percent); Illa Kané (UPDP) — 32,866 (2.59 percent); Oumarou Youssouf (PPN) — 25,661 (2.02 percent); Omar Katzelma Taya (PSDN) — 23,414 (1.84 percent); Djibo Bakary (UDFP) — 21,613 (.70 percent). (See Appendix VI.)

In the run-off, the official results established Ousmane as the first president chosen through a democratic, multiparty election since Nigerien independence. Ousmane won the election with a total of 763,476 votes (54.42 percent), while Tandja Mamadou gained 639,418 votes (45.58 percent). (See Appendix VII.)

Among the political parties and the electorate, there was broad acceptance of the announced election results. Since the legislative election results provided an indication of each party's relative strength in the country, voters did not appear to be surprised by the allocation of votes in the later presidential elections. Also, the various complaints by political parties regarding pre-election irregularities were addressed through the timely rulings of the COSUPEL and the Supreme Court. Other disputes that lingered after the elections were quickly and quietly forgotten as the petitioners realized, given the sizeable margin of victory, that the substance of the complaints would not have materially altered the final outcome.

Chapter 7

The Coordinated Observer Mission

This chapter describes the circumstances particular to Niger that allowed international election observers to coordinate their efforts so closely. It also explains in detail the activities and innovations of the Coordinated Mission.

On October 8, 1992, NDI received a request from the government of Niger to observe the transition elections. NDI faced several program alternatives. One option was to organize a large-scale, autonomous, international observer delegation. NDI has organized such missions for 25 elections since 1986, including three in African countries. Another course was to decline the invitation, as is NDI practice when the possibility of credibly evaluating an election appears remote. However, in the Niger context, several factors shaped NDI's decision to choose a third option – to help coordinate election observers.

First, political observers and NDI expected that Niger's elections could occur in a peaceful, non-contentious environment. The scheduled elections represented a consensus decision of a national conference and were to be administered by a multiparty, interim government. These factors suggested a relatively secure, constructive election climate. Also, despite the existence of diverse and competitive ethnic groups in Niger, these groups have a long history of peaceful coexistence. The Tuareg rebellion represents the major exception to otherwise benign relations, but it remained relatively isolated in the north and did not pose a serious security threat to the overall election process.

Second, NDI determined that Niger's elections would be difficult and costly to monitor. Niger is a vast, sparsely populated country linked by minimal transportation and communication infrastructure. The expense of bringing in and deploying sizeable international delegations for three separate elections also weighed against conducting a large-scale, autonomous observation approach for NDI.

Third, NDI's desire and ability to support Niger's transition was influenced by issues of priority, resource allocation and previous investment. NDI wished to sustain its participation in the Niger transition, which began with a conference on election observing in November 1991 and included two series of seminars in March and October 1992. At the same time, NDI was already committed to observing the presidential election in Senegal, which occurred on February 21, 1993.

Fourth, the importance of the transition to Nigeriens and the potential significance of the Nigerien model for other countries weighed heavily in favor of an NDI role in the election process. Niger, an Islamic country, with a long history of single-party rule, posed inviting challenges for democratic development. Also, Niger's effort to organize its transition by employing a national conference and a multiparty interim government was an initiative NDI hoped to examine further.

Finally, NDI's decision to help coordinate and facilitate election observers was influenced by the requests for assistance from, and the excellent relations among, the United Nations and the Niger-based diplomatic corps. The United Nations Development Program (UNDP) hosted weekly planning meetings with members of the donor community (countries supporting development assistance programs)

throughout the two-year transition and the period before the elections. This level of cooperation was further evidenced in the preliminary meetings NDI held with prospective delegation sponsors during the early development of the program.

Soon after receiving the invitation to observe the elections, NDI contacted the United Nations Electoral Assistance Unit in New York, representatives of the donor countries in Niger and other interested nongovernmental organizations to determine each group's plans for monitoring. At the time, donor countries were contemplating several small international delegations. No local organizations were planning to conduct an independent, nonpartisan monitoring operation. Both donors and local groups, however, expressed interest in training, leadership and general coordination.

Subsequent discussions yielded a program in which NDI joined with the United Nations and the UNDP to coordinate the activities of election observers. (See Appendix VIII.) The United Nations, which reflects principles of non-intervention, multinationalism, and neutrality, eventually mobilized the myriad individual delegations. The UN's leadership role provided added legitimacy to the Coordinated Mission concept, and facilitated access to government and political party officials for the observers.

Operating within the UN mantle, NDI advised the UNDP resident representative on the development and implementation of an election-monitoring operation. NDI's election monitoring plan comprised four major facets: establishing a secretariat in Niger to coordinate activities and monitor the pre-election period; conducting full-day election observer training seminars; developing and implementing election-day deployment plans for observers; and sharing information at post-election debriefings.

A. Secretariat

In January 1993, five weeks before the first election, the Coordinated Mission established a full-time secretariat (the Secretariat) in Niamey, Niger. The Secretariat was staffed principally by NDI Project Officer Steven Dinkin, NDI Assistant Counsel for Election Processes Michael Stoddard, Louise Kantrow representing the UN Electoral Assistance Unit and Dr. Ahmed Rhazaoui, the UNDP's acting resident representative in Niger. Based in the UNDP building, the Secretariat initially pursued two important pre-election

objectives: to complete a pre-election assessment and to prepare for the Coordinated Mission activities.

Pre-Election Assessment

Upon arrival in Niger, Secretariat personnel met with the president and executive committee of the COSUPEL, the minister of the interior, members of the National Election Commission, leaders of the major political parties, journalists, and representatives of human rights and other civic organizations to obtain information necessary for the preparation of a pre-election assessment report. The Secretariat also conducted a week-long trip across the country to interview local government and election officials and political party representatives.

As a result of these efforts, the Secretariat produced a detailed analysis of the election system and the campaign environment, focusing on such matters as media access, security concerns, political party programs and the preparedness of election officials. This pre-election assessment, together with information summarizing the historical, social and cultural context of the elections, was distributed as a pre-election report in English and French to Nigeriens and all observer delegations. The assessment allowed participants in the Coordinated Mission to evaluate the overall context of the election process, rather than simply focus on the election-day activities.

Preparations for Coordinated Mission Activities

While conducting the pre-election assessment, the Secretariat simultaneously initiated preparations for implementing the coordinated election observer program. Rhazaoui used his UNDP offices to host weekly meetings with the sponsors of observer delegations in order to develop the terms of reference and to plan the organizational and logistical preparations for the Coordinated Mission. (The particulars of planning and implementing the deployment plan are described in Section C., below.) The Secretariat also acted as the liaison between individual observer delegations and Nigerien election officials to secure accreditation and advise the authorities of election-related concerns.

The terms of reference described for participants the dual, underlying objectives of the Coordinated Mission: to provide a well-informed, credible assessment of the Niger elections and to profit

from the efficiencies of a division of labor. More specifically, the objectives of the program were to:

- follow and report, comprehensively, on the election process from pre-election preparations to the resolution of post-election investigations;
- minimize duplicating efforts and expending resources among observer delegations;
- encourage the best possible quality of observation and, by sharing information and monitoring techniques, to minimize potential disparities among evaluations;
- assure that information was gathered based on a solid understanding of the political context and the electoral laws;
- maximize the number of polling sites observed and the amount of information that could be collected on election day; and,
- respect the institutional autonomy of each delegation, including each delegation's independence to issue individual post-election assessments of the process.

Meeting this last objective in the context of coordination proved to be a major challenge. Most Coordinated Mission observers represented delegations sponsored by foreign governments. Because statements issued by election observers can directly affect relations between the host state and a foreign government, the potential for delegations to issue conflicting, divergent evaluations was evident.

The resulting dynamic led to adoption of guidelines for operation of the Coordinated Mission. First, participants in the Coordinated Mission would be bound by common terms of reference and a common code of conduct only to the extent they freely consented. Second, all major decisions that affected the Coordinated Mission would be made by consensus; where consensus could not be achieved, each delegation was free to pursue its objectives independently. Third, the Secretariat would inform participating delegations of all developments and seek advice regarding all major decisions. Fourth, no statement made in the course of sharing information during the post-election debriefing could be attributed by others to the delegation responsible for the statement.

As a last step in the preparation phase, the Secretariat had to determine the composition of the Coordinated Mission. In the process, NDI initiated efforts to expand and broaden the mission's

composition. Specifically, NDI sought the participation of three Nigerien human rights groups, the African-based Group on Democracy and Economic and Social Development (a political development institute known by its French acronym GERDDES) as well as representatives from most diplomatic missions in Niamey in the Coordinated Mission. Resident foreign nationals (*e.g.*, employees of the French government or of the United Nations living in Niger) also were added to the list of potential participants by their respective delegation leaders.

B. Election Observer Training

Two days before each election, the UNDP and NDI arranged a full-day briefing and training for all accredited election observers. The Secretariat provided each observer with a letter of accreditation and an official identification badge from the COSUPEL, plus a packet of reference materials on the political environment and the election system in Niger. Included in these materials were copies of the Niger constitution and the electoral code, the NDI pre-election assessment report, a manual on the role of observers and monitoring techniques (See Appendix IX), checklists on which to record election-day observations (See Appendix X), maps, economic data, training materials used by local election officials and sample ballots.

The agenda for the briefing was ambitious. Sessions covered a general review of Niger's political history, a discussion of the role of election observers, and an in-depth analysis of the electoral system and the electoral code. Experts from the COSUPEL and the National Election Commission fielded questions regarding the interpretation of election laws and possible problems in the process. Political party representatives were available to convey their impressions of the process and to answer questions.

During the training portion of the briefing, the Secretariat emphasized the importance of impartial election observing and the methods by which it might best be accomplished. Among the many points it discussed, the Secretariat placed special emphasis on objectivity, on keeping a broad perspective as to the relative impact of irregularities on the final outcome of the election, and on techniques for recording information. As noted above, public statements, including post-election assessments, were subject to varying terms of reference among Coordinated Mission delegations.

The Canadian delegation, for example, informed the Coordinated Mission that the terms of reference from their government precluded its making public statements regarding the election process at any time. Other delegations were not subject to such restrictions. All observers were reminded repeatedly that the credibility of each delegation and the Coordinated Observer Mission as a whole was best served by impartial conduct.

C. Strategic Deployment

The deployment of observers represented the third major facet of the Coordinated Observer Mission. During the week before each election, the Secretariat met with the available representatives of all participating delegations in order to record an inventory of personnel and resources.

Each delegation provided the Secretariat with a list of the names of its observers. The complete list was then sent to the COSUPEL for accreditation. This list also included the names of resident foreign nationals living in Niger under the auspices of the organizations sponsoring observer delegations. For those observers unable to attend the training seminar, the Secretariat arranged to deliver accreditation, badges, observer training manuals and election-day checklists. In all, the three elections comprised 15, 18, and 16 participating delegations, totaling 136, 162, and 132 observers respectively. (See Appendix XI.)

At the pre-election meeting with the Secretariat, the delegation representatives also discussed transportation and communication resources to be made available to the mission. Due to threats of rebel violence and hostage-taking along the road between Niamey and Agadez, the Coordinated Mission chartered a small plane, enabling teams to observe each round of the elections in the city of Agadez. For all other regions, vehicles were rented or were provided by diplomatic missions in Niamey.

Once the number of vehicles and drivers was determined, the delegation representatives worked out a plan to deploy observers. This process required identifying the population centers and potential problem areas (*e.g.*, Agadez, Tahoua and Zinder) based on the pre-election studies of the Secretariat. Once an adequate number of teams was designated to cover these critical areas, the remaining teams were assigned to regionally and politically diverse locations in an effort to

achieve a more representative cross-section of sites observed. The resulting deployment plan detailed teams to the remote, rural areas of Diffa in the far east of the country, to Torodi along the border with Burkina Faso in the south, to the towns of Ouallum and Tillabéry near Mali in the north, as well as to the urban centers of Zinder and Niamey.

Implementing the deployment plan constituted the next step of the mission. The day after the training seminar, teams traveled to their assigned regions. Upon arrival in the town that would serve as their base for election day, teams met with local officials and political party representatives to introduce the mission and to evaluate new developments.

On election day, the teams observed the opening of the polls, voting, ballot counting and the transmission of results. Observers also noted on their checklists the location, the identification, the name of presiding officials, the number of registered voters, and the nature and time of their observations for each polling place.

The checklists served as a guideline for the observers to record information indicating whether or not the polling station officials were following proper procedures. Spaces were provided on the checklist to identify potential irregularities, including: the availability of electoral supplies (*e.g.*, ballots, indelible ink and electoral lists); the presence of polling-station officials; acts of undue influence and intimidation; and the amount of time it took for a voter to wait in line, to be identified and to vote. Before leaving the area, observers graded the quality of the voting process on the checklist. Observer teams remained for approximately 20 minutes at each polling station, covering a total of 10 to 15 polling stations in the course of a day.

At the end of the election day, observers watched the reopening of the ballot boxes and the counting of envelopes, and noted whether the total number of envelopes recorded correlated with the number of registered voters checked off on the list. They then recorded on their checklists the total number of votes cast, null votes, disputed votes, votes for each party and total number of registered voters. Observers also were asked to record verbal complaints and complaints noted on the tally sheets.

During the evening, observers visited regional headquarters where official election results were collected. Many of the observers based in Niamey followed the tabulation process to the national

election headquarters. Resident foreign national observers, who stayed at their posts after the election, were instructed to send their observation forms back to their delegation leaders by phone, facsimile machine or other returning teams.

D. Debriefing

On the second day after each election, most of the observers reassembled in Niamey for a debriefing session. A spokesperson for each delegation offered a general assessment of the election and a synopsis of the delegation's observations. After each report, other delegates were afforded an opportunity to ask questions. In several instances, delegations were called on to clarify a specific point made in the synopsis or to recount a relevant illustration.

The Secretariat adopted two rules for the debriefings to encourage an uninhibited evaluation of election procedures. First, the media was excluded until such time as the delegations were prepared to present their respective findings at a press conference. Second, as noted above, comments or observations expressed by a delegation member in the debriefing were not to be attributed in any public statement.

After each election, as the preliminary results appeared to be uncontested and the evaluations of the constituent members of the Coordinated Mission were relatively consistent, press conferences were organized in the afternoon following the debriefing. Usually, the leaders of the largest delegations made brief statements and answered questions from the assembled media. By gathering reports from diverse and remote regions in each of the country's departments and by sharing and cross-checking these observations in an open forum, the delegations of the Coordinated Observer Mission were able to present a comprehensive, objective assessment of the elections less than 48 hours after the close of the polls.

Chapter 8

Reflections

This section of the report reflects on several notable aspects of Niger's elections and of the Coordinated Observer Mission and considers how these attributes affected the successful outcome of the elections and monitoring effort.

Since 1989, when multiparty democracy began to sweep across Africa, transitional elections have had mixed results. Some elections, such as those in Gabon and Côte d'Ivoire, were administered by incumbent governments before nascent political institutions and civic organizations had time to develop. These governments thus faced limited competition and were able to retain control of the executive branch and the legislature. In other countries, such as Angola, Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Senegal and Togo, opposition movements were better evolved. However, due to inadequate voter education, intimidation, fraud, abuse of the prerogatives of incumbency or irregular administration, these elections proved less than ideal, and losing parties refused to accept the results. By contrast, the recent transition in Niger continues a quiet pattern of

successful democratic African elections that have been conducted in Benin, Cape Verde, Congo, Mali, Namibia and Zambia.

A. Niger's 1993 Elections

The origins of Niger's transition set the tone for its successful development and completion. The initial steps toward multiparty elections in Niger were taken by representatives of Niger's diverse society who conducted fruitful and peaceful political negotiations. At the July 1991 National Conference, Niger formed a workable and coherent pluralistic interim governing structure. This government played an instrumental role in organizing and administering credible elections, and in enhancing confidence of competing parties in the overall process. The withdrawal of the incumbent president as a candidate for president also contributed to an electoral environment free of many impediments that have hampered other recent transitions. This atmosphere was enhanced at every stage of the process by the multiparty composition of administrative authorities and by the transparency of government activities.

The independent, nonpartisan verification role played by the COSUPEL was another major factor in assuring a successful election process. Staffed by representatives of the judiciary, academia and human rights organizations, this quasi-governmental entity maintained credibility with all sides. In addition, the COSUPEL also provided an informal system of checks and balances that built confidence in the process for competitors and monitors alike.

In selecting an electoral system, the interim government also diffused tensions that tend to create a contentious environment. The scheduling of legislative elections, which used a proportional system, before the two-round presidential contest resulted in several parties obtaining significant representation in the legislature before the "winner take all" presidential election. The 83 legislative seats were divided among nine political parties, spreading the sense of institutional commitment to the process among a diverse range of ideologies, ethnicities and other interests. A less polarized atmosphere existed in the period preceding the presidential election, particularly for parties such as the MNSD, which won 29 seats in the legislative elections.

Finally, an underlying, but influential, factor in the Nigerien elections is the peaceful tradition within which competing interests

and ethnicities interrelate. The Djerma-dominated ruling party and military, and the Hausa majority in the interim government and the opposition parties, resolved disputes through dialogue and negotiation. Similarly, Ousmane's ability to form the AFC coalition, spanning several ideologies and ethnicities, highlights the pragmatic orientation of Niger's ethnic groups. Unfortunately, the issue of the Tuareg's rebellion has not benefitted from the same good relations.

Several additional issues deserve mention. First, the interim government's ability to conduct four elections, including the constitutional referendum, in four months demonstrates enormous energy and dedication. The process, however, was both logistically and financially taxing. Multiple elections may also have decreased voter participation in some regions.

Second, in each election, the participation of registered voters was approximately 35 percent. This low number does not call into question the new government's mandate or suggest that a large percentage of eligible voters was disenfranchised. Indeed, the level of participation may have increased had elections not coincided with Ramadan and the height of the summer season. Nigerien officials have indicated that they would try to avoid this scheduling conflict in the future.

Perhaps a more significant decrease in participation stemmed from outdated and potentially bloated election lists. Deficient registration lists could be remedied in the future by conducting a thorough registration process that, for administrative reasons, was not undertaken for the transition elections. Another factor contributing to the low turnout may have been the tens of thousands of electoral (identification) cards that were never distributed to voters. Those who did not receive their cards may have been ignorant of provisions of the election law permitting the use of alternative identification to vote. Greater administrative diligence and voter education could remedy this situation in the future.

Despite these drawbacks, observers and participants alike concluded that this series of elections demonstrated a resounding affirmation of Niger's commitment to pluralistic democracy. Moreover, the problems that existed were addressed by the administrative authorities, the candidates and the voters with such general goodwill and a commitment to a fair, open process that the

Nigerien experience should serve as a model for other African nations.

B. The Coordinated Observer Mission

The coordination of election observers in Niger led to significant improvements in efficiency, quality and credibility of the overall monitoring effort. Several key factors made this possible. As noted in Chapter 7, a relatively non-polarized political atmosphere and the high level of cooperation among individual observer delegations provided an ideal environment in which to coordinate activities.

In the case of Niger, close coordination — including using common recording forms, conducting joint briefing and training sessions, and sharing information throughout — improved the quality and uniformity of observers' assessments. At a minimum, it helped prevent uninformed and contradictory evaluations. Had the elections been more controversial, the likelihood of divergent assessments undoubtedly would have increased. Such a possibility, however, should not diminish the utility of coordinating observer activities and sharing information in other countries.

Close coordination was also made possible by the unique role played by the UN. The principles of nonintervention, multinationalism and neutrality espoused by the UN gave the Coordinated Mission added legitimacy with Nigerien officials. It also was instrumental in encouraging delegations to cooperate.

At the outset of the accreditation process, the COSUPEL questioned whether certain prospective observer groups were committed to nonpartisan, objective observing. It was finally determined that these groups were in fact impartial. Their inclusion as monitors greatly expanded the observer effort. The inclusion of Nigeriens on the Coordinated Mission also helped break language and cultural barriers, and enriched the Coordinated Mission's overall understanding of Nigerien society and politics. More significantly, expansion was encouraged to improve the observers' appearance of nonpartisanship and impartiality and to help empower regional and local indigenous organizations.

At the same time, there are risks involved in expanding the number of delegations in a coordinated effort. For one thing, the neutrality of lesser known entities is difficult to determine. For another, there is a considerable degree to which each delegation in a

coordinated effort is perceived to be associated with the others. Thus, if one delegation were to act or speak out in a strong, independent manner, the other delegations might be perceived as condoning those actions and statements, all attempts to distance themselves notwithstanding.

The participation of resident foreign nationals on observer delegations was another innovation of the Coordinated Mission. It enabled the mission to reach remote regions and to profit from a higher level of knowledge about local issues and conditions. As with the inclusion of additional observer delegations, however, the benefits of using resident foreign nationals were tempered by concerns that they could appear biased or interventionist.

The experience in Niger highlights the extent to which cooperation and coordination of election observers improves the overall monitoring effort. Providing comprehensive reporting on the pre- and post-election periods, increasing familiarity with election monitoring techniques, conducting briefings on the specifics of a country's election system and political situation, and sharing information among observers can enhance similar observer efforts in other countries. Also, by coordinating the deployment of personnel on election day, observer groups will avoid duplication of effort and maximize the number of polling sites observed. In sum, by combining human, financial and information resources, individual delegations can achieve the benefits associated with a large monitoring operation while sharing the significant costs typically associated with an undertaking of that size.

The successful completion of these elections has laid a solid foundation for building democracy in Niger. However, many challenges lie ahead as the country begins to consolidate its democratic system. We hope that Niger's newly elected leaders will continue their important work through a spirit of dialogue, tolerance and compromise. NDI and the international community stand ready to support their efforts.

APPENDICES

Appendix I

**Concession Speech by Tandja Mamadou
President of MNSD-Nassara**

(Unofficial Translation)

National Movement for the Developing Society
(MNSD-Nassara)
Central Committee
Political Bureau
Niamey

People of Niger!

Today, on the 27 of March 1993, you have elected the President of the Third Republic by choosing one of two candidates, one representing the MNSD-Nassara and the other an alliance of nine political parties.

May I from the outset congratulate our brother MAHAMANE OUSMANE, and call on him to conduct a clear-headed and responsible analysis of the political situation following the second round of the presidential election. A victory such as this one requires that he, as supreme arbiter, act in a way that promotes unity and leaves no room for hatred, sectarianism and provocation. Scattered attacks against our supporters have been reported and this must stop immediately. Confrontational attitude must by all means be avoided. Therefore appropriate steps should be taken throughout the country.

Activists and supporters of the MNSD-Nassara

You have just confirmed for the whole world that the MNSD-Nassara is and continues to be the party with the strongest following on our political scene. You have just proven that no decisions involving the people of Niger can be taken without heeding the voice of the 45 percent that you represent.

You deserve warm thanks and congratulations, but you should also be proud and dignified. You must maintain unity and solidarity, and continue to seek peace, security, justice and prosperity. You must be steadfast in your support of national unity and your loyalty

to the nation of Niger. Whatever your own professional or social position, I call on you to continue to serve Niger and to put the higher interest of our nation above all else. I would like to pay a special tribute to the women and young people of Niger, as well as to the leaders of the MNSD-Nassara whose fighting spirit and energy are at the source of the strength of our great national party.

Last, may I warmly thank all the political parties that supported me. May they rest assured of our party's determination to work with them to make possible the smooth functioning of democracy in a spirit of harmony and serenity, and the certain triumph of truth and responsibility!

God bless Niger!
"Long live the MNSD-Nassara"
Thank you.

Appendix II

**UDPS Petition to the Minister of the Interior
Regarding Rejection of Candidates for the
Legislative Elections**

(Unofficial Translation)

Union for Democracy and Social Progress – UDPS-Amana

From: The Secretary-General of the UDPS-Amana

To: The Minister of the Interior, Niamey, NIGER

Date: February 10, 1993

Re: UDPS-Amana candidates in the legislative elections

Mr. Minister:

Allow me to inform you of the steps taken by the UDPS-Amana and the obstacles my party has met with regarding the eligibility of its candidates.

Mr. Minister, early on in the period leading up to the elections, we dutifully sought information from the appropriate authorities and various jurisdictions, including your Ministry, on the subject of the eligibility of our party's numerous activists, who are currently imprisoned, to run as candidates in the legislative elections. We received an affirmative answer from all sides. All persons illegally detained (in violation of several statutes, including Decree 74-27 of November 8, 1974 which instituted a State Security Court and set out its structure and procedures) are fully entitled to their rights as citizens, including their electoral rights.

Having obtained these clarifications, we looked into how this right could actually be exercised in light of the fact that:

- many of the activists being illegally detained had no visitation rights – I personally raised this issue during a hearing with the prime minister, held in the presence of the minister of the interior and nine other parties; unfortunately I was denied access after several attempts, in spite of the agreement in principle given by the minister, on the grounds that no instructions to that effect had been issued;

- most of these citizens have had their homes searched and have themselves been “searched,” not always in accordance with the law, and therefore have no documents proving their identity available to them, or, in the best of cases, if they have any, these documents are in such a state of disarray that they were not able to assemble them in order to register as candidates;
- many of these activists, in illegal detention, have not received wages and have no financial resources whatsoever, and are therefore unable to provide for their basic needs, let alone pay the deposit required of candidates;
- the party itself is terribly weakened organizationally and financially because of the serious blow sustained as a result of the massive arrests in its ranks, especially the systematic sweep in the leadership of some local chapters. Given this state of affairs it is easy to understand why the UDPS is not able to put up the money for the deposit candidates are required to pay;
- finally, the electoral code contains some regulatory constraints, particularly the requirement that all candidates on the party list must have submitted a complete set of documentation required to register (I personally contacted the DAPJ when some of our activists who were not detained and who were running on the Maradi district list tried unsuccessfully to register, having themselves assembled all the required documents. The DAPJ confirmed that documentation for all candidates on the party list had to be submitted in completed form for any candidate on the list to be registered.)

Mr. Minister, in light of these very real problems, because we want to contribute to the building of the democratic process in our country and to fully exercise our rights and duties as citizens, we sent an official letter to the minister of the interior immediately, in fact on December 6, 1992, a full month and 20 days before the official deadline for candidates to register. This letter, numbered 187/92/CEN/UDPS, stresses the fact that our militants are being illegally detained on government orders, that they are entitled to run as candidates in the elections, that they are faced with objective obstacles which prevent them from gathering the required documents to register, let alone paying the deposit or running a campaign. In this letter we therefore request that, in the name of fairness, these citizens who have undeniably been illegally detained for several

months without being charged, be permitted to run as candidates provided that they pay the deposit and submit the required documents at a later date.

Concerned with making our undertaking as official as possible and convinced as we are that our request is legitimate, we have widely circulated it to various groups and other keen observers we felt should be informed of intent. These are: the minister of justice; the Supreme Court; the public prosecutor; COSUPEL; the National Election Commission; all political parties; all human rights organizations; USIN; all diplomatic missions.

Mr. Minister, in spite of these precautions and the good will we have shown, we were met only with indifference, indeed complete indifference, we have not yet received any response at all from your ministerial department. Thus, faced with such a lack of response, when the deadline came for the registration of candidates, wanting to prove that we continue to be committed to contributing to the democratic process, we filed with the Ministry of the Interior, within the required deadline, a list of one hundred and 18 candidates for the UDPS (candidates and alternates). We were dismayed to discover that only one list, for the district of Bermo, was approved, before the ruling issued by the Supreme Court. This, in our view, is clear evidence that the government has decided to keep our party out of the legislative elections. Could this be because our party has chosen the path of federalism, acting on its sovereign rights? Or is it because the UDPS dares to utter out loud some truths that remain taboo in our country?

Thus the latest step taken in this matter by the government, namely delaying carrying out the judicial decision to release 81 of our activists who were detained in Agadez, and who were kept in detention for an additional three weeks, only to be released by some extraordinary coincidence on January 26, 1993, at 8:30 p.m., on the very last day of the registration period for candidates and... right after closing time. This action in and of itself sums up the intent of the government of transition:

1. To exclude the UPDS from the legislative elections; and
2. To provoke party supporters in order to cause reactions or other forms of disapproval that would serve as grounds to conduct large-scale arrests in our ranks, if not worse; this is clear to us. This is precisely why the National Executive Committee of the

UDPS-Amana was quick to give standing orders throughout the party ranks to avoid reactions, urging supporters not to give in to such provocation. One thing is certain: the UDPS will not take this sitting down, and will use all available means of legal recourse.

Mr. Minister, the supervisory advisory committee censured our first broadcast statement during the campaign merely on the grounds that we have no right to explain our motives, to tell our supporters and domestic and international public opinion what has taken place, and how it is that the UDPS is only able to run in one district whereas others have in the course of this campaign been more violent and critical in their attacks on the government. In this we also intend to avail ourselves of our rights in accordance with existing laws and regulations.

Mr. Minister, we know that some *préfectures*, including Agadez, look upon our request favorably and have even asked you to intercede on our behalf in the name of social justice. We would therefore greatly appreciate your kind consideration of our last and indeed legitimate request.

Sincerely,
MAMANE-MOUSSA

Appendix III

**Decision #93-6 of the Supreme Court
Constitutional Division
Regarding UDPS Petition**

(Unofficial Translation)

February 13, 1993

The Supreme Court, Constitutional Division, having agreed to hear petition 00694 of February 12, 1993, filed by the Minister of the Interior in accordance with Articles 67 and 68 of the Constitution, articles 28, 84, 87, 88, 89, and 92 of Decree 92-043 of August 22, 1992, on the Electoral Code, has ruled as follows on the eligibility of candidates for elections to the National Assembly on February 14, 1993:

...

On the Merits of the Case

Whereas under Article 84 of Decree 92-043 of August 22, 1992, the Minister of the Interior approves the list of candidates forty five days (45) before the opening of the polls, which is then sent to the Supreme Court which has forty eight hours (48) to rule on the eligibility of candidates; and the list of candidates is then immediately published;

Whereas the provisions of Article 152 of the aforementioned decree stipulate that the periods as set forth in Article 84 referred to above can be shortened if appropriate by a Decree issued jointly by the Prime Minister, the President of the Republic and the High Council for the Republic;

Whereas the provisions of Article 1 of Decree 93-004/PM/MI of January 22, 1993, stipulate that candidates for the legislative elections must register with the Ministry of the Interior no later than February 26, 1993; and that the list of eligible candidates is approved and published by the Minister of the Interior no later than January 29, 1993;

Whereas Article 1 of Decree 93-005 of January 22, 1993, stipulates that the Electoral College is convened on February 14,

1993, for the purpose of electing the deputies to the National Assembly; and Article 2 of said decree that the electoral campaign starts on Monday February 1, 1993, at 12:01 a.m. and ends Friday February 12, 1993 at midnight;

Whereas the Minister of the Interior has sent to the Court the applications of those candidates of the Union for Democracy and Social Progress (UDPS-Amana) wishing to register as candidates in the Agadez district on February 12, 1993, on the last day of the electoral campaign;

Whereas the Minister of the Interior states in support of his petition to the court that these candidates to the legislative elections were unable to assemble the required documentation to register because they were detained; he further stresses that having candidates from the UPDS-Amana party in the legislative elections is critical for the transition; for all of reasons stated above he requests that the Court exceptionally agree to hear this case on account of its unique character;

However, whereas the Minister of the Interior has provided no legal basis for the exceptional nature of his petition; the candidates have not presented the required documentation to register for the election within the time frame set by the law; there are grounds to dismiss the petition;

Hereby

Considering Article 40 of Law 90-10 of June 13, 1990, which sets out the composition, structure, role and functioning of the Supreme Court;

Denies the petition;

States that this decision will be published in the official records of the Republic of Niger;

The Supreme Court, Constitutional Division, has hereby ruled in a public hearing held on February 13, 1993;

...

In witness whereof this decree was signed by the President and the Chief Clerk of the Court.

Appendix IV

**Decision #93-8 of the Supreme Court
Constitutional Division
Regarding MNSD Petition – Nomination of
Polling-Place Officials**

(Unofficial Translation)

March 13, 1993

The Supreme Court, Constitutional Division, following a request for ruling, deliberated on March 13, 1993, in its chambers, and ruled as follows:

The Court

On the basis of the report submitted by Mr. AMADOU HAMA ALGINY, Advisor, and of the findings of the Public Prosecutor, having deliberated in accordance with the law;

Ruling on the petition filed according to standard procedure by the Prime Minister, under cover of letter #00056/SGG of March 11, 1993, filed with the Clerk's Office of the Court on the same day as document #157, requesting that the Court provide an interpretation of Article 46 of Decree #92-43 of August 22, 1992, on the electoral code, regarding the nomination of the members of the polling places by political parties;

...

Finds

Whereas the petition to the Court requests an interpretation of Article 46 of Decree 92-43 of August 22, 1992, which stipulates that: "The President and the members of the polling place are appointed by the *préfet* with jurisdiction over that district, nominations are made by the *sous-préfets*, mayors and political parties;"

Whereas the petition is submitted with the following question: "Can all legally recognized parties take part in the nomination of polling place officials, or is this prerogative reserved for parties with candidates running in said elections;"

Whereas, this question notwithstanding, the wording of Article 46 does not call for major comment, insofar as it states that the Administration shall appoint polling place officials, on the basis of nominations made by the *sous-préfets*, mayors and the political parties;

Whereas however no distinction is made between legally recognized parties and parties with candidates running in the election;

Whereas the answer to the question posed must come from the spirit of the electoral law and the status it grants to political parties;

Whereas political parties as political groups that play an essential role in political life, legally competing for power, must exist legally and demonstrate at each stage of the electoral law that they are acting in accordance with the law, as Articles 31, 43 and 64 of the electoral code specifically set forth;

Whereas any political group wishing to participate in the nomination of polling place officials, can only do so insofar as it remains in the electoral process, as parties enter into or are eliminated from said process;

Whereas each stage in the electoral process brings with it new rights and the consolidation of interests, that are endorsed by law; that the losers who no longer have an interest protected under the law in the competition must withdraw;

Whereas a political party, while it is legally recognized, that no longer has a candidate in the race cannot take part in the nomination of polling place officials;

Whereas this prerogative that belongs at first to legally recognized parties with candidates running in the election, then devolves to only those political groups whose candidates have won in the first round of balloting under the two round, majority vote system;

Whereas it should be said that losing in the competition gradually diminishes or eliminates legal prerogatives, and that this is the logical outcome of the selection process;

Whereas consequently polling-place officials should be appointed in the aforementioned manner;

58 Elections in Niger

Hereby

Agrees to hear this case on its merits;

Rules

That the polling places set out in Article 43 as amended and Article 46 can only include members of political parties with candidates remaining in the second round, under the provisions governing the participation of political parties in polling-place teams;

...

In witness whereof this decision was signed by the President and the Chief Clerk of the Court.

Appendix V

Results of the Legislative Elections

Basic Election Data

Total Constituencies	4,590
Registered Voters	3,878,178
Total Voting	1,282,473
Spoiled Ballots	53,847
Valid Votes	1,228,626
Voter Participation	33.07%

Composition of the National Assembly

Political Party	Seats Won [*] by Departmental Constituency								Seats Won [*] by Special Constituency								Total Seats Won
	AZ	DA	DO	MI	TY	TA	ZR	NY	1	2	3	4	5	6	7	8	
ANDP	0	0	4	1	4	0	0	1	0	0	0	0	1	0			11
CDS	1	0	2	5	1	3	9	1			0	0					22
MNSD	2	2	2	3	6	5	2	2	1	1	0	1	1	0	0	1	29
PNDS	1	1	1	2	1	5	1	0	0	0	0	0	0	1	0		13
PNN	0	0	1	0	1		0	0									2
PSDN		1		0			0	0			0	0					1
UDFP		0	0	1	0	0	1	0	0		0			0			2
UPDP			0	1			1	0									2
PMT			0	0	0		0	0									0
PUND	0																0
UDPS											1						1
MDP			0					0									0
Total Seats	4	4	10	13	13	13	14	4	1	1	1	1	1	1	1	1	83

* A "0" indicates that the party submitted a full list of candidates in the constituency but did not win any seats. A blank space signifies that the party did not compete in that constituency.

*Appendix VI***Results of the Presidential Election
(First Round)****Basic Election Data**

Constituencies Reporting	4,765
Registered Voters	4,018,494
Total Voting	1,306,412
Spoiled Ballots	35,370
Valid Votes	1,271,042
Voter Participation	32.51%

Number of Votes and Percentages of Total Votes Won

Candidate	Party	Votes Won	% of Total Votes
Tandja Mamadou	MNSD	439,429	34.57
Mahamane Ousmane	CDS	339,113	26.68
Mahamadou Issoufou	PND	197,395	15.53
Adamou M. Djermakoye	AND	191,551	15.07
Illa Kané	UPD	32,866	2.59
Oumarou Youssouf	PPN	25,661	2.02
Omar Katzelma Taya	PSD	23,414	1.84
Djibo Bakary	UDF	21,613	1.70
Total		127,1042	100

Appendix VII

Results of Presidential Election (Second Round)**Basic Election Data**

Constituencies Reporting	4,828
Registered Voters	4,069,333
Total Voting	1,433,393
Spoiled Ballots	30,499
Valid Votes	1,402,894
Voter Participation	35.22%

Number of Votes and Percentage of Total Votes Won

Administrative Region	Mahamane Ousmane		Tandja Mamadou	
	Votes Won	% of Total Votes	Votes Won	% of Total Votes
Agadez	22,095	60.45	11,456	39.55
Diffa	15,760	38.88	24,797	61.14
Dosso	107,077	64.75	58,288	35.25
Maradi	143,194	54.06	121,676	45.94
Tahoua	142,749	55.45	114,695	44.55
Tillabéry	84,772	32.61	175,180	67.39
Zinder	178,091	75.01	59,332	24.99
City of Niamey	48,589	43.93	62,010	56.07
Embassies Abroad	21,149	70.19	8,984	29.81
Totals	763,476	54.42	639,418	45.58

Appendix VIII

**Text of Letter on Coordination from the UN
Electoral Assistance Unit to NDI**

11 December 1992

Dear Mr. Stoddard,

Thank you for your letter of 8 December in which a proposed strategy with respect to the upcoming series of elections in Niger is outlined. We fully endorse the proposal for the United Nations and NDI to work together and assume the role of coordinator for the various groups intending to observe the 1993 legislative and presidential elections. This kind of collaboration is welcomed by the United Nations and we anticipate it will significantly further the democratization process in Niger.

For our part, Mr. James Jonah, Under-Secretary-General, Department of Political Affairs has informed the Minister of Foreign Affairs and Cooperation, by letter of 9 December that the United Nations is prepared, through the office of the Resident Coordinator, to monitor the election process and help coordinate the assistance of international organizations.

As you are aware, from Headquarters we anticipate fielding a mission by Mrs. Louise Kantrow to assist the Resident Coordinator's office in this process. In a coordinated approach, Mrs. Kantrow will be able to provide the liaison between the Resident Coordinator's office, the Government and NDI. In addition she will assist in mobilization of the range of United Nations resources in the field.

...

Again, we look forward to working closely with NDI in coordinating the election process in Niger.

Sincerely yours,

s/

Horacio Boneo, Director
Electoral Assistance Unit
Department of Political Affairs

Appendix IX

**Guidelines for Neutral Election Observing
for the Elections in Niger**

February 1993

(Excerpts from the International Observer Manual)

I. Preface

This manual is designed to prepare those individuals who will monitor the 1993 elections in Niger. The manual highlights the salient aspects of the electoral system and political environment, explains the role of impartial election observers, and suggests the manner in which observers can best carry out their duties.

The manual has been prepared by the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), a Washington-based, nongovernmental, political development institute that has observed elections in more than 25 countries and has supported domestic monitoring efforts in a similar number of countries. NDI has been active in Niger since March 1992, conducting several programs that have sought to enhance the monitoring capabilities of the political parties. In November 1992, NDI was among several organizations and donor countries invited to observe the Niger elections.

At present, NDI is working with the United Nations Electoral Assistance Unit and the United Nations Development Program (UNDP) coordinate the activities of election observers for the Nigerien elections. An NDI staff person is working in the offices of the UNDP to help organize and coordinate the observer effort and to act as a liaison between international observers and Nigerien election officials.

II. Introduction

In 1991, the Nigerien National Conference, which included over 1,200 delegates representing 24 political parties and civic organizations, created an interim government to oversee Niger's transition to democracy. Amadou Cheifou was named prime minister and André Salifou was chosen to head the Haut conseil de la république (HCR), the interim legislature. Among its several

mandates, the HCR was made responsible for drafting a new constitution and administering multiparty elections.

In furtherance of this mandate, the HCR first enacted an electoral code (*Ordonnance* No. 92-43 du 22 aout 1992). The code provides for a National Commission for Elections, which comprises the Minister of the Interior and representatives of all registered political parties, to administer the elections. In Article 149 of the code, the HCR created the *Commission nationale de contrôle et supervision des opérations des élections* (COSUPEL), an independent, nonpartisan, autonomous organization (see also, Deliberation No. 004/HCR, 25 aout, 1992). COSUPEL's president, Adamou Kombo, and officers are appointed by the president of the HCR. In addition to its role of assessing the legitimacy of the election process, COSUPEL is responsible for accrediting domestic and international election observers (Article 7).

On December 26, 1992, several donor countries sent small teams to observe the constitutional referendum. Numerous administrative irregularities were evident, but were found not to have materially altered the outcome. The referendum was successfully implemented and approved by an overwhelming margin.

In early January 1993, NDI conducted a pre-election assessment mission in which the election system of Niger and the political conditions in the country were analyzed (a separate describes the findings of the evaluation). Also, NDI and the UN representatives met with foreign diplomats and leaders of nongovernment organizations to determine their interest in participating in a coordinated observer effort.

Given Niger's vast size and limited transportation system, and given that planned observer missions will be relatively small and few in number, a coordinated approach should create an observer capability greater than the sum of its individual parts. In this context, observer groups can maximize their impact if they:

- coordinate pre-election briefing meetings and share information;
- use common or similar terms of reference to guide the observation effort;
- use common or similar reporting forms;
- pool transportation and communication resources;
- coordinate deployment on election day; and

- participate in a joint debriefing after the elections to share observations.

At the same time, the coordinated effort will not oblige individual groups or organizations to present a joint post-election evaluation. Rather, each organization's freedom to issue a separate statement will be respected.

III. The Role of Impartial Election Observers

Traditionally, elections have been monitored by political parties. The parties designate pollwatchers to ensure that the process is not manipulated to their detriment. During the past decade, the role of the neutral and impartial observer has emerged. This development, which includes both domestic monitors and international observers, has been particularly significant in countries undergoing a democratic transition.

Several distinct purposes are served by observing elections from a neutral and impartial perspective:

- public confidence in democracy, in the election system, and in the election results is enhanced;
- the development of fair election laws and practices is encouraged;
- instances of intimidation and violence are diminished;
- election fraud is deterred;
- the occurrence of election fraud is more easily detected and denounced;
- election results, assuming the absence of fraud, are more easily accepted by all parties; and
- the local population and the international community is provided with an objective evaluation of the election process.

IV. What is a Free and Fair Election?

Whether an election is free and fair is a relative determination. It is not an exact science. Rather, the evaluation must be made based on the sum of all reliable evidence and the degree to which any combination of factors may have skewed the true intentions of the voters. The following factors are important:

- An *election atmosphere* free of intimidation, bribery, violence, coercion and anything intended to subvert the true will of the voters;
- *Election procedures* that reasonably guarantee the secrecy of the ballot, the ability to express one's personal choice, the accuracy of the counting, and the announcement of results in a timely fashion;
- Reasonably successful *implementation of election procedures*.

V. Code of Conduct for Observers

In order to promote and preserve the credibility of the overall assessment, you must remain *objective and impartial* in all your activities. You should not express publicly any political party preference. You should work diligently to observe as much of the election process as possible and to research and record your findings in a complete, objective manner.

A. *General Comportment*

International observers generally do not play the role of supervisor or referee of elections. Elections are an integral event in the self-determination of a country, so observers must be careful to avoid interfering in the host country's internal affairs. At the same time, all observers have an obligation to assess and report on the overall character of the election process. This delicate balance can be successfully maintained if, in all your conduct, you are: *diligent, objective, impartial, and respectful of local customs and laws*.

B. *Observing*

Your observations and other credible sources of information will form the basis for conclusions about the elections. Therefore, you should document your observations and, in all instances, attempt to distinguish objective from subjective judgments.

C. *Relations with the Media*

It is useful to tell the media who you are and what you are doing so they can inform the public that observers will be monitoring the elections. However, due to the possibility that any statement you make before or during election day may be taken out of context, it is best not to make any comments regarding your personal observations

on the quality of the election process until after you have presented your summary report to the headquarters of the operation.

D. Reporting

In general, the observer's role can not be complete without a report of what the observer witnessed. This report may be directed to your sponsoring organization, to other observers, to the election officials, to competing political parties, to the media, or to any combination of the above. As with other aspects of an observer's duties, you should base your comments on comprehensive collection of reliable information and the objective, impartial assessment thereof.

As an impartial observer (*i.e.*, not a pollwatcher designated by a competing political party) to these historic elections in Niger, you have accepted an obligation to perform the duties of election observing to the best of your abilities and according to the standards outlined in this manual. It is an obligation that should not be undertaken without serious thought and dedication to the principles of objectively assessing the expression of the Nigerien people.

VI. Niger's Election System

...

VII. Potential Election Irregularities

It is important that you attempt to determine the degree to which any problems affect the quality of the electoral process in your area. Try to observe, research and record the severity, frequency and pattern of any of the following issues and the number of voters influenced.

- Unfair attempts to influence voters or election officials through use of: bribes, employment promises, threats, intimidation, systematic disruption of the election process, unbalanced media access;
- Disenfranchisement of voters through: unreasonably restricting the registration process, unreasonably restricting candidate eligibility, failing to properly list registered voters, failing to distribute voter identification cards, requiring unreasonable supplemental voter identification, systematic complication of the election process, incomplete distribution of election materials;

- Fraud, such as stealing ballots, stuffing ballots, destroying ballots, misreading, miscounting, mistabulating ballots and results, providing misleading reports to the media, voting twice, trying to remove indelible ink;
- Logistical problems, including insufficient number of ballots, ballots missing for certain parties, insufficient number of envelopes, ink that washes off, inadequate secrecy of the vote, missing officials, missing voter registry, no artificial lights; and
- Civic education: voters do not seem to have a reasonable understanding of their right to freely choose a candidate or how to express their choice, and administrators do not have a reasonable understanding of their duties and how to execute them.

VIII. Suggested Activities for Impartial Observers

To effectively observe and report on the election process, you should consider the following suggested activities:

A. *Before Election Day*

- 1) Learn the basic information about the election system and key election laws;
- 2) Become familiar with important election issues, disputes or expected problems;
- 3) Give notice to the public and the authorities of the your objectives and your general program;
- 4) Assess the registration process, the campaign process, the media coverage of the campaign, and the administrative preparations;
- 5) Plan a deployment that will allow maximum quantity and diversity of election observation;
- 6) If possible, identify and contact election officials and candidates in regions you are likely to observe;

B. *Election Day - The Preparations and the Voting*

- 1) Arrive at the first *bureau de vote* (BDV) of your deployment at 7:30 a.m., 30 minutes before the voting is scheduled to start, so you can observe the official opening of the BDV, and stay long enough to detect any missing materials, basic flaws or delays in the commencing of voting;

- 2) Identify yourself as an impartial observer to the appropriate authorities;
 - 3) Note on your observer checklist the key data for the BDV (identification, location, name of officers, number of registered voters) and the time of your observations;
 - 4) Stand in one place or circulate so that you can observe the important aspects of the voting process, *but do not interfere with the preparations*;
 - 5) Observe the identification process and the voting process; observe the atmosphere inside the BDV and outside in the queue;
 - 6) Make yourself available to the authorities, the political party delegates, the domestic monitors and the voters if they wish to share their impressions or report problems *but do not pressure them if they appear intimidated*; The code does *not* expressly give international observers the right to record irregularities on the *proces verbal* (P-V), but the officers of the BDV and the political party pollwatchers do have this authority (article 44);
 - 7) Research and record on your checklist any observations or reports of irregularities, and try to quantify the effect of the problem;
 - 8) Pursue the appeals process as per the election law in cases of serious problems, but remember to avoid disrupting the voting process;
 - 9) Stay for a sufficient amount of time to fill out your checklist and to detect possible irregularities, and then move on to the next BDV on your itinerary; and
 - 10) *Do no harm*: Above all, do not create or encourage a situation of increased tension if it appears it will harm the objectivity and credibility of the observer mission or if it will significantly increase the threat of violence.
- C. *Election Day - The Closing of the Polls and Tabulation Process*
- 1) If possible, return to the same BDV where you started the day before the voting ends;
 - 2) Observe the opening of the urn and the counting of envelopes and note whether the total of envelopes and recorded voters is equal;

70 Elections in Niger

- 3) Record on your checklist the total number of votes cast, null votes, disputed votes, votes for each party and total number of registered voters;
- 4) Record any complaints noted on the P-V, verbal complains and other observations;
- 5) Follow (or in some cases pursue) the appeals process for any significant problems or disputes, record the action of the appellate authority and the outcome;
- 6) If you are near the regional headquarters where official election results are gathered, go there to observe and record the tabulation of the regional results; and
- 7) As soon as possible, communicate your observations to the observer mission headquarters.

D. Reporting

- 1) Be sure you have completed all necessary information on the checklist;
- 2) Research and record important complaints and the response from the appellate process;
- 3) Plan to return from your deployment to meet with other election observers and debrief them on your observations; and
- 4) Determine your preliminary assessment of the election process, as a whole; nominate one member of your deployment team to prepare and present the summary of your findings to other observers.

**SUMMARY REPORT
CHECKLIST FOR ELECTION DAY**

Name of observer _____ Date of election _____

Polling site: identification (by number and name) Column A	Constituency: village/ region B	Time of arrival/ departure C	Total registered voters D	On average, how long did voters wait in line/ take to check in and vote E	Characterize the problems observed (Index I, #1-9, below) F	Comments (seriousness of problems, quantity of voters effected, names of officials responsible, action taken, etc.) G	Validity of poll, Index II below H
1.		/		/			
2.		/		/			
3.		/		/			
4.		/		/			
5.		/		/			
6.		/		/			
7.		/		/			
8.		/		/			

I. Index of problems (See, Column F, above):

- 1 - problems with election materials (e.g. distribution and use of voting booths, ballot boxes, ink, ballots, etc.)
- 2 - missing polling place officials
- 3 - mistakes by officials in administering the electoral process (e.g. identifying voters, applying ink, etc.)
- 4 - improper permission to vote or manner of voting
- 5 - improper rejection of qualified voters
- 6 - improper refusal to admit accredited observers or pollwatchers

- 7 - undue influence directed at voters (by candidates, parties or authorities)
- 8 - acts of violence or intimidation (by civilians, by armed forces or police)
- 9 - other (please explain)

II. Index of validity of the poll (See, Column H, above)

Characterize the overall quality of voting at each polling station:
A - Good, little or no problems; **B** - Acceptable, with minor irregularities;
C - Serious problems, putting in question validity of results; **D** - invalid.

Checklist for Election Day

Appendix X

Appendix X 71

Appendix XI

**International and National Observer
Delegations and the Number of
Participating Observers**

Delegation	Legislative Elections	First-Round Presidential Election	Second- Round Presidential Election
<i>International Observers</i>			
Agency for Cultural and Technical Cooperation		8	
Belgium	2	8	8
Benin	3	3	3
Burkina Faso		1	
Canada	17	16	11
Chad			1
Denmark	9		
Egypt	1	1	1
France	50	54	44
Germany	5	6	5
Italy	1	1	1
Côte D'Ivoire (GERDDES)		1	1
National Democratic Institute (NDI)	4	5	4
Netherlands	5		
Nigeria	1	1	

The National Democratic Institute for International Affairs

The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) was established in 1983. By working with political parties and other institutions, NDI seeks to promote, maintain, and strengthen democratic institutions in new and emerging democracies. The Institute is headquartered in Washington, D.C. and has a staff of 100 with field offices in Africa, Asia, Eastern Europe and the former Soviet Union.

NDI has conducted democratic development programs with more than 50 countries. Programs focus on six major areas:

Political Party Training: NDI conducts multipartisan training seminars in political development with a broad spectrum of democratic parties. NDI draws expert trainers from around the world to forums where members of fledgling parties learn first-hand the techniques of organization, communication and constituent contact.

Election Processes: NDI provides technical assistance for political parties and nonpartisan associations to conduct voter and civic education campaigns, and to organize election monitoring programs. The Institute has also organized more than 35 international observer delegations.

Legislative Training: NDI has organized legislative seminars focusing on legislative procedures, staffing, research information, constituent services and committee structures.

Local Government: Technical assistance on models of city management has been provided to national legislatures and municipal governments.

Civil Military Relations: NDI brings together military and political leaders to promote dialogue and establish mechanisms for improving civil-military relations.

Civic Education: NDI supports and advises nonpartisan groups and political parties engaged in civic and voter education programs.

Delegation	Legislative Elections	First-Round Presidential Election	Second-Round Presidential Election
Organization of African Unity (OAU)		4	4
Switzerland		3	2
United Nations Development Program (UNDP)	16	20	20
<i>Nigerien National Observers</i>			
Democratic Association for the Development of Liberty (DLD)	9	10	5
LNDH-GARKUAR DAN-ADAM	9	10	5
Nigerien Association for the Protection of Human Rights (ANDDH)	4	10	11

National Democratic Institute for International Affairs

BOARD OF DIRECTORS

RACHELLE HOROWITZ
Acting Chair

KENNETH F. MELLEY
Secretary

MARVIN F. WEISSBERG
Treasurer

ELIZABETH F. BAGLEY
Finance Chair

KENNETH D. WOLLACK
President

BILL ALEXANDER
THOMAS F. EAGLETON
BARBARA EASTERLING
EUGENE EIDENBERG
DANTE B. FASCELL
GERALDINE A. FERRARO
PATRICK J. GRIFFIN
JOHN S. HENDRICKS
MARIFE HERNANDEZ
MAXINE ISAACS
GERI M. JOSEPH
JAN KALICKI
PETER G. KELLY
PAUL G. KIRK, JR.
PETER KOVLER
ELLIOTT F. KULICK
LEON LYNCH
LEWIS MANILOW
AZIE TAYLOR MORTON
SALLY SHELTON
MARK A. SIEGEL
MICHAEL R. STEED
MAURICE TEMPELSMAN
ANDREW J. YOUNG
RAUL YZAGUIRRE

SENIOR ADVISORY COMMITTEE TO THE BOARD

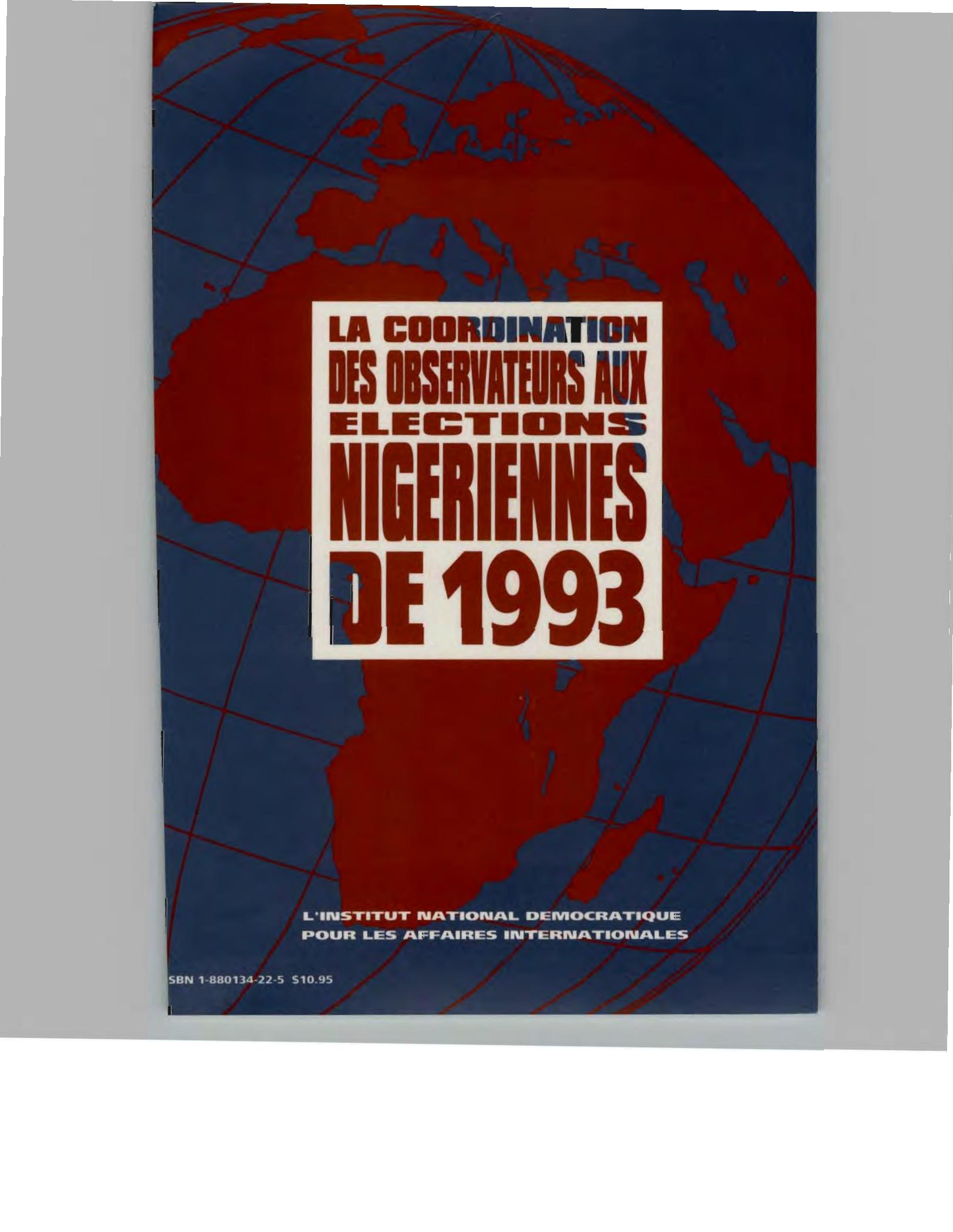
MICHAEL D. BARNES
JOHN BRADEMAS
BILL BRADLEY
RICHARD F. CELESTE
MARIO M. CUOMO
PATRICIA M. DERIAN
CHRISTOPHER J. DODD
MICHAEL S. DUKAKIS
MARCH FONG EU
MARTIN FROST
RICHARD GEPHARDT
JOHN T. JOYCE
JOHN LEWIS
MIKE J. MANSFIELD
DONALD F. MCHENRY
DANIEL PATRICK MOYNIHAN
EDMUND S. MUSKIE
THOMAS P. O'NEILL, JR.
BILL RICHARDSON
CHARLES S. ROBB
STEPHEN J. SOLARZ
ESTEBAN E. TORRES
CYRUS R. VANCE
ANNE WEXLER

WALTER F. MONDALE
CHARLES T. MANATT
Chairmen Emeriti

JEAN B. DUNN
Vice President

Selected NDI Studies

- *Bangladesh Parliamentary Elections, February 27, 1991*
- *The October 13, 1991 Legislative and Municipal Elections in Bulgaria*
- *The June 1990 Elections in Bulgaria*
- *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon (English and French)*
- *Chile's Transition to Democracy, The 1988 Presidential Plebiscite (English and Spanish)*
- *Peaceful Transitions and the Cuban Democratic Platform: Report of an International Conference (1991 English and Spanish)*
- *1990 Elections in the Dominican Republic*
- *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*
- *The November 1990 General Elections in Guatemala*
- *The New Democratic Frontier: A Country by Country Report on the Elections in Central and Eastern Europe*
- *The 1990 General Elections in Haiti*
- *Nation Building: The U.N. and Namibia (1990)*
- *The October 1990 Elections in Pakistan*
- *The May 7, 1989 Panama Elections (English and Spanish)*
- *Voting for Greater Pluralism: The May 26, 1991 Elections in Paraguay*
- *Reforming the Philippine Electoral Process: 1986-1988 (Reissued Summer 1991)*
- *The May 1990 Elections in Romania*
- *An Assessment of the Senegalese Electoral Code (1991) (English and French)*
- *Strengthening Local Democracy in the Former Soviet Union: 1990-1992*
- *The October 31, 1991 National Elections in Zambia*



**LA COORDINATION
DES OBSERVATEURS AUX
ELECTIONS
NIGERIENNES
DE 1993**

**L'INSTITUT NATIONAL DEMOCRATIQUE
POUR LES AFFAIRES INTERNATIONALES**

SBN 1-880134-22-5 \$10.95

La coordination des observateurs aux élections nigériennes de 1993

**L'Institut national démocratique
pour les affaires internationales**

Table de matières

Remerciements	i
Résumé analytique	iv

CHAPITRES

1. Introduction	1
2. Généralités sur le pays	5
3. Cadre électoral	12
4. Environnement pré-électorale	17
5. Elections	25
6. Décompte des voix	30
7. La coordination de la mission d'observation	34
8. Analyse rétrospective	44

ANNEXES

I. Déclaration de Monsieur Tandja Mamadou Président du MNSD-Nassara	50
II. Correspondance d'UDPS-Amana envoyée au Ministre de l'Intérieur au sujet de candidature de l'UDPS/Amana aux élections législatives	52
III. Arrêt numéro 93-6 de la Cour suprême chambre constitutionnelle, au sujet de la requête de l'UDPS	56
IV. Avis numéro 93-8 de la Cour suprême chambre constitutionnelle, au sujet de la requête du MNSD concernant la nomination des responsables de bureaux de vote	58
V. Résultats des élections législatives	61
VI. Résultats des élections présidentielles (Premier)	62
VII. Résultats des élections présidentielles (Deuxième)	63
VIII. Texte de la lettre envoyée par l'Unité chargée de l'assistance électorale aux Nations Unies à le (NDI) au sujet de la coordination	64
IX. Directives applicables à l'observation impartiale des élections au Niger	66
X. Formulaire à l'intention des observateurs	75
XI. Délégations internationales et nationales d'observateurs et nombre d'observateurs participants	77

Description du NDI et son conseil et études choisies

Remerciements

Le présent rapport, sur les élections législatives et présidentielles ayant eu lieu au Niger en 1993, a été préparé par le National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Au début du mois de janvier 1993, le NDI a ouvert un secrétariat au Niger dans le but, d'une part, d'étudier le climat régnant dans le pays avant les élections et, d'autre part, d'organiser en liaison avec des représentants des Nations Unies les tâches de formation et de coordination prévues pour les observateurs venus de plus de 15 pays dans le but d'observer le déroulement du scrutin. Le NDI a également parrainé la mission de petites équipes d'observateurs chargées de suivre les élections législatives qui eurent lieu le 14 février, le premier tour de l'élection présidentielle le 27 février et le second tour de cette consultation le 27 mars 1993.

C'est M. Steve Dinkin, Consultant spécial auprès du NDI pour le projet Niger, qui a assumé la part du lion des travaux du secrétariat. Son apport au projet s'est révélé très précieux compte tenu de son expérience précédente au Niger en qualité de Volontaire du Corps de la Paix, sa maîtrise du Hausa et autres langues locales et une énergie au travail sans faille. M. Dinkin a rédigé la plus grande part du rapport d'évaluation pré-électoral dont l'essentiel est repris dans les chapitres se rapportant aux antécédents du pays, au système

ii Elections au Niger

électoral et au climat régnant dans le pays avant les consultations populaires. M. Dinkin a également rédigé la plupart des sections relatives aux activités entreprises le jour du scrutin et préparé une évaluation de ces consultations et des événements ont suivi.

M. Michael Stoddard, Conseiller adjoint en matière de processus électoraux au NDI, est coauteur du présent rapport. Il a aussi corrigé la première version du projet. M. Kenneth Wollack, Président du NDI; M. Larry Garber, Directeur exécutif en matière de processus électoraux; M. Edward McMahon, Chargé de programme principal; M. Eric Bjornlund, Directeur de la coordination des programmes et Mme Sue Grabowski, Directrice de l'information ont tous édité le présent rapport.

M. Horacio Boneo, Directeur de l'unité pour l'assistance électorale aux Nations Unies (EAU), M. Ahmed Rhazaoui, Représentant résident par intérim du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Niger et Mme Louise Kantrow, Analyste de l'EAU ont collaboré avec le NDI aux phases d'élaboration et de mise en oeuvre de la mission coordonnée des observateurs. Leurs efforts ont permis de mener à bien le programme et nous souhaitons les remercier pour les conseils et la coopération.

Le NDI souhaite exprimer une gratitude particulière à l'adresse de M. Sanford Ungar, Doyen de la faculté des communications à American University et à M. Walter Carrington, ancien Ambassadeur des Etats-Unis au Sénégal pour s'être associés aux missions d'observation des élections au Niger. Leurs aptitudes à représenter le NDI auprès des médias et des autres délégations d'observateurs ont été d'une valeur inestimable au cours des deux premières élections.

Le NDI souhaite également remercier Mme l'Ambassadeur Jennifer Ward et le Chef de mission adjoint M. David Litt de l'ambassade des Etats-Unis au Niger, ainsi que l'Agence américaine pour le développement international (l'USAID) pour leur soutien. Le programme du NDI au Niger a été financé par une subvention de l'USAID à travers le Fonds régional d'assistance électorale en Afrique (AREAF). Nous sommes particulièrement reconnaissants de l'assistance de l'ambassade et de la mission de l'USAID ainsi que des encouragements qu'ils nous ont prodigués. De plus, leur volonté de respecter la formule indépendante et souple adoptée par le NDI pour ce programme est un élément essentiel de son succès.

Pour finir, le NDI souhaite remercier les nombreux Nigériens qui, en dépit d'autres responsabilités, ont généreusement pris le temps d'aider l'Institut. La Commission électorale nationale et la Commission nationale de contrôle et de supervision des élections (COSUPEL) méritent tout particulièrement d'être remerciées pour avoir permis au NDI d'accéder à tous les volets du processus électoral et répondu aux nombreuses demandes d'information de l'Institut. Grâce à la coopération de ces autorités, le NDI est parvenu à mieux maîtriser les rouages du système électoral au Niger et a été en mesure d'observer chaque étape des activités en rapport avec le scrutin, le dépouillement et le compte rendu des résultats.

Résumé analytique

Dans le cadre des efforts soutenus visant à faciliter la période de transition au Niger, le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) a mené à bien une initiative ambitieuse et novatrice en vue de coordonner¹ la venue de missions nationales et internationales dans le but d'observer le déroulement des élections législatives et présidentielles en 1993.

Le NDI a participé à la coordination des missions d'observation du scrutin au Niger lors des élections législatives du 14 février ainsi que lors du premier et du deuxième tour des élections présidentielles ayant eu lieu respectivement le 27 février et le 27 mars. En liaison avec des responsables des Nations Unies et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il incombait à la coordination d'organiser, d'informer, de former et de déployer les observateurs nationaux et internationaux et de faciliter l'échange d'informations entre ces personnes. Dans le courant des trois consultations

¹ Dans l'ensemble du présent document, le NDI entend par le verbe "coordonner" un processus de consultation, de coopération et de partage d'informations propre à la recherche d'un consensus. En l'occurrence, l'intention *n'est pas* d'impliquer que le NDI ou le PNUD étaient autorisés à diriger, organiser ou superviser les tâches des autres groupes.

92

électorales susmentionnées, le NDI a apporté son aide à 15, 18 et 16 délégations, soit respectivement 136, 162 et 132 observateurs.

Les élections nigériennes de 1993

Le 27 mars 1993, le peuple nigérien a élu au poste de président de la République M. Mahamane Ousmane, chef de l'Alliance des forces du changement (AFC).

M. Ousmane a recueilli environ 54 pour cent des suffrages, contre 46 pour cent pour M. Tandja Mamadou, candidat de l'ancien parti au pouvoir. Ce second tour de l'élection présidentielle, quatrième consultation populaire en trois mois, est le point d'orgue d'une série de scrutins organisés dans le cadre d'une transition menant à l'établissement d'un système politique multipartite.

Le gouvernement intérimaire nigérien a organisé le scrutin du 27 mars de manière professionnelle à l'instar des scrutins précédents. Les élections ont été caractérisées par le respect rigoureux de la législation électorale et une importance extrême accordée à la transparence. Ces facteurs ont conféré à ces élections un degré de crédibilité inégalé lors d'autres consultations populaires en Afrique.

Le NDI a été particulièrement impressionné par les aspects suivants du scrutin :

- le système électoral et le cadre administratif ont fourni à l'ensemble des partis politiques des possibilités adéquates en vue de participer aux élections;
- l'accès aux bureaux de vote des observateurs désignés par les partis politiques, les associations locales et les délégations internationales a été encouragé et facilité;
- les modalités d'élaboration, d'amendement et de mise en oeuvre du système électoral ont été basées sur une formule empreinte d'une volonté de consultation et d'ouverture et, de surcroît, soumises à un contrôle et à une vérification dans le cadre d'une opération de "surveillance" officielle, non partisane et autonome;
- les partis politiques, les responsables du gouvernement, ainsi que les militaires et les électeurs étaient relativement bien informés. Ils ont compris les objectifs et règlements du scrutin et ont fait montre d'une bonne foi exemplaire dans l'exécution de leurs rôles respectifs; et

vi Elections au Niger

- la décision prise par les autorités en poste de dissoudre le gouvernement précédent, de convoquer une conférence nationale et de mettre en place des structures de décisions intérimaires, conjuguée à la volonté de l'ancien président de ne pas se représenter ont réduit les tensions pendant la période de transition et illustré un engagement peu commun en vue de garantir un cadre électoral empreint de liberté et d'équité.

Quoiqu'il en soit et comme on peut l'escompter dans un pays organisant ses premières élections dans un cadre multipartite, certains aspects du scrutin n'étaient pas parfaits. Au nombre des principales difficultés observées, citons :

- des irrégularités administratives d'ordre mineur;
- des tentatives isolées visant à manipuler le scrutin;
- un faible taux de participation du à une série de facteurs dont parmi lesquelles les obstacles culturels s'opposant au vote des femmes, les longs trajets entre certaines résidences habituelles et les bureaux et un calendrier électoral ambitieux, étant donné que trois consultations électorales sur quatre ont été organisées au cours d'une période de six semaines coïncidant à la fois avec le Ramadan et la saison la plus chaude dans le pays;
- un manque d'efficacité des modalités d'organisation du scrutin, dont procédures complexes régissant la nomination des candidats, la vérification d'identité des électeurs, le vote et le dépouillement, ce qui donna lieu dans certains cas à une confusion et des retards inutiles; et
- un respect discutable des principes de la règle de droit par le gouvernement dans le cas de la présente rébellion des Touaregs qui, conjugué à l'application incohérente des normes régissant les nominations des candidats de ce groupe, a entraîné la confusion et une tension accrue avec cette ethnie.

Toutefois, le NDI n'est pas le seul à penser que ces inquiétudes n'ont constitué que des cas isolés, sans incidence sensible sur l'aboutissement des élections. A l'opposé, les observateurs tout comme les participants s'accordent pour conclure que cette série d'élections est une façon pour le Niger de réitérer haut et fort son engagement en faveur d'une société pluraliste. Au demeurant, les problèmes existants ont été abordés par les autorités administratives, les candidats et les électeurs de manière générale avec tant de bonne

OK

volonté et un tel souhait d'assurer un scrutin juste et ouvert que l'expérience nigérienne devrait servir de modèle pour d'autres pays en Afrique.

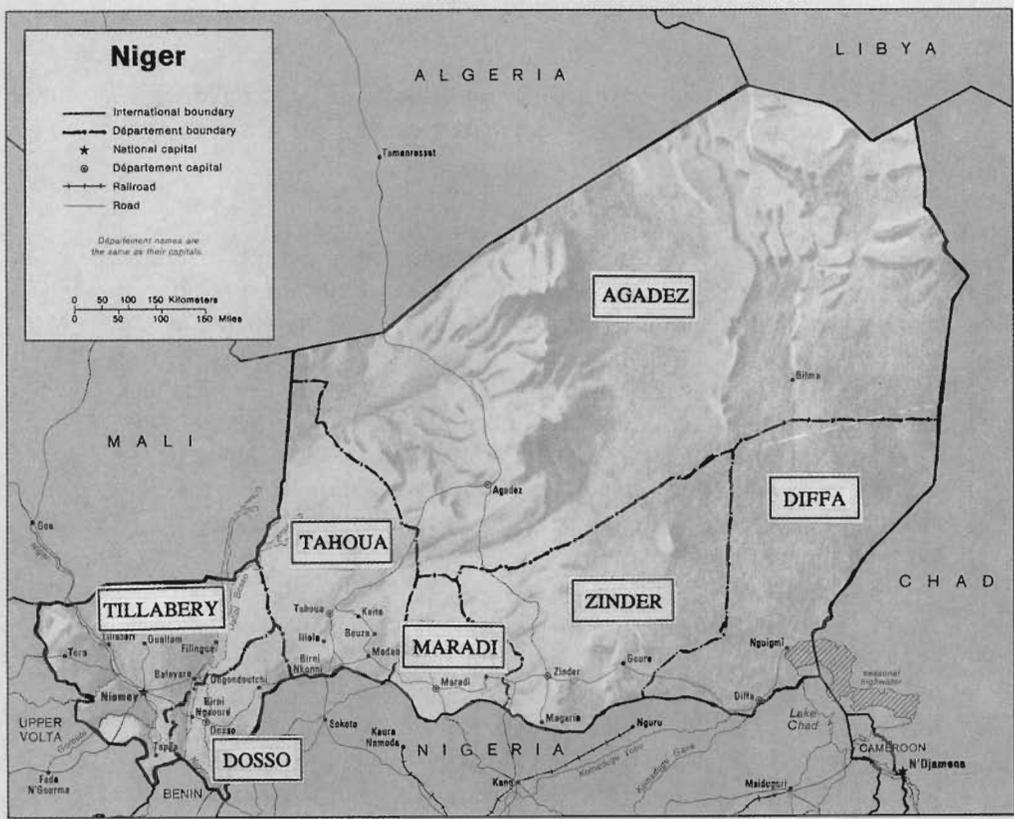
La coordination des observateurs

La coordination des activités des observateurs durant le scrutin au Niger a rehaussé globalement la qualité des tâches de surveillance menées par les délégations internationales. Ce gain de qualité est dû à plusieurs tâches organisées par le NDI et les Nations Unies, notamment la préparation des rapports complets sur les périodes antérieures et postérieures à l'élection, la familiarisation des observateurs avec les techniques d'observation des élections, le traitement des informations sur les caractéristiques du système électoral et du cadre politique au Niger et l'organisation d'un partage systématique de l'information.

Pour tirer le meilleur profit du processus global de surveillance électorale au Niger, la mission coordonnée a élaboré un plan de déploiement stratégique qui devait permettre aux observateurs le jour du scrutin de visiter davantage de bureaux de vote, aussi divers sur le plan démographique. Ainsi les membres de la mission coordonnée ont pu éviter le double emploi et étudier un échantillon plus large de bureaux de vote que si chaque délégation avait agi indépendamment. Par ailleurs, en alliant ressources humaines, financières et moyens d'information, chaque délégation d'observateurs a récolté les avantages d'une vaste opération de surveillance tout en ne payant qu'une fraction seulement des coûts non négligeables généralement associés à une telle entreprise.

En fin de compte, la mission coordonnée a bénéficié d'un grand degré de crédibilité auprès du gouvernement nigérien, des partis politiques nationaux et de la communauté internationale. Toutefois, plusieurs facteurs inhérents au climat pré-électoral ont nettement conditionné la latitude et la liberté avec lesquelles la mission coordonnée a mené ses activités au Niger. Le NDI reconnaît que chaque situation électorale est spécifique et que, ce faisant, les facteurs qui ont permis le succès de la coordination au Niger pourront ne pas exister ailleurs.

45



Base 504114 11-79 (544513)

86

Chapitre 1

Introduction

Le 27 mars 1993, le peuple du Niger a élu M. Mahamane Ousmane, chef de l'Alliance des forces du changement (AFC), Président de la République. M. Ousmane a recueilli environ 54 pour cent des suffrages, remportant la victoire sur M. Tandja Mamadou, candidat de l'ancien parti au pouvoir qui a obtenu 46 pour cent des voix.

Cette élection constituait la dernière d'une série de quatre consultations ayant commencé le 28 décembre 1992 par l'organisation d'un référendum constitutionnel puis continué le 14 février 1993 par la tenue d'élections législatives et le 27 février par le premier tour des élections présidentielles. Ce scrutin était le point d'orgue d'un mouvement qui, amorcé en 1991 avec la Conférence nationale sur la réforme politique, avait provoqué la transition au Niger d'un régime de parti unique à un système politique caractérisé par la multiplicité des partis.

Le gouvernement transitoire du Niger a mené les élections de façon professionnelle. Les consultations ont été caractérisées par le respect rigoureux de la législation électorale et une importance

81

2 Elections au Niger

extrême accordée à la transparence. Un des facteurs essentiels du succès de ces consultations a été le rôle indépendant et non partisan joué par la Commission nationale de contrôle et de supervision des élections (COSUPEL) qui travailla en étroite collaboration avec la Commission électorale nationale. Ces deux commissions ont, de concert, guidé le processus électoral en dépit d'obstacles difficiles.

Les dirigeants politiques nigériens, qui ont oeuvré en faveur du changement dans un esprit de coopération et en vue d'un objectif commun, méritent ainsi d'être loués pour leur sens de l'avenir, leur persévérance et leur respect du verdict populaire. Le fait que tous les partis concurrents aient reconnu et accepté les résultats des élections est une preuve manifeste de leur engagement vis-à-vis de la démocratie.

En admettant sa défaite, M. Tandja Mamadou, candidat présidentiel du Mouvement national pour la société de développement (MNSD), a souligné à l'intention de ses partisans combien il importait de respecter les résultats des élections et le processus démocratique. Il a déclaré :

“Il vous faut être fiers et dignes. Il vous faut maintenir l'unité et la solidarité et continuer à oeuvrer en faveur de la paix, de la sécurité, de la justice et de la prospérité. Il vous faut apporter un soutien inconditionnel à l'unité nationale et faire montre d'une loyauté sans faille à l'égard de la nation nigérienne.” (Voir l'annexe I).

Parmi ceux qui méritent également nos éloges, citons les observateurs désignés par les partis politiques ainsi que les divers groupes nationaux et internationaux d'observateurs de la mission coordonnée, dont les efforts ont contribué à assurer la légitimité et la crédibilité du processus électoral. Et par-dessus tout, c'est le peuple du Niger qu'il convient de louer pour avoir, en toute paix et en toute patience, montré son attachement aux principes de la liberté et de la démocratie.

Le renouvellement de l'équipe gouvernementale au Niger remonte à 1990, date à laquelle un mouvement de réforme économique et politique contraint le gouvernement issu d'un parti unique à organiser une élection nationale en 1991. Forte de plus de 1.200 membres représentant tous les secteurs de la société nigérienne, la conférence demandait une réforme de la constitution et la tenue d'élections dans un cadre multipartite.

GA

Sachant que ces élections – première tentative de vote multipartite organisée depuis l'indépendance en 1960 – serait la clé de voûte du processus de transition, la COSUPEL invita des délégations de divers pays et des organisations non gouvernementales, dont le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) à suivre le scrutin en qualité d'observateurs impartiaux. Dans le cadre d'efforts soutenus visant à faciliter la période de transition au Niger, le NDI a mené à bien une initiative ambitieuse et novatrice en vue de coordonner la venue de missions nationales et internationales dans le but d'observer le déroulement des élections législatives et présidentielles.

C'est en 1991 que le NDI commença ses activités au Niger en invitant plusieurs militants de partis politiques et d'associations locales du Niger à suivre un séminaire régional sur les modalités de surveillance du scrutin qui eut lieu à Cotonou au Bénin. En mars 1992, le NDI a organisé à Niamey pendant trois jours une campagne d'observation des élections consacrée exclusivement aux prochaines élections dans le pays. Ces sessions d'étude ont fourni aux chefs de partis politiques et d'associations locales des informations détaillées sur les techniques d'observation du scrutin et ont fortement contribué à renforcer les moyens dont disposaient les observateurs nationaux.

Outre ces programmes, le NDI a organisé, à Niamey et à Zinder, deux séminaires de formation de trois jours chacun sur les partis politiques. A l'occasion de ces sessions d'étude qui eurent lieu en octobre 1992, les représentants de partis politiques ont analysé les techniques d'organisation des militants de base, de sélection des candidats et de mobilisation des partisans afin d'améliorer leurs aptitudes à faire campagne et d'offrir des choix sérieux aux électeurs. En dernier lieu, le NDI a invité M. Adamou Kombo, Président de la COSUPEL, à se joindre à la délégation internationale devant se rendre en Roumanie pour observer les élections en septembre 1992. Il a pu analyser directement les modalités d'administration et de surveillance régissant des élections dans un cadre multipartite. M. Kombo a déclaré que son expérience en Roumanie a amené la COSUPEL à appliquer de nouvelles procédures afin de rehausser le degré de crédibilité du processus électoral au Niger.

Après avoir été invité à observer le déroulement du scrutin au Niger, le NDI s'est mis en rapport avec l'unité chargée de l'assistance électorale aux Nations Unies à New York, les représentants de pays

4 Elections au Niger

mettant en oeuvre des programmes de développement au Niger et des membres d'organisations non gouvernementales intéressées, en vue de discuter les plans de surveillance électorale. C'est dans le cadre de ces entretiens que fut élaboré un programme où le NDI convint avec des représentants des Nations Unies et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de coordonner les activités des observateurs du scrutin.

La mission d'observation coordonnée se composait des membres d'organisations locales de défense des droits de l'homme, d'associations régionales de promotion des droits civiques, de délégations nationales venant d'Europe, du Canada ou d'Afrique, de membres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), de la mission francophone de l'Agence pour la coopération culturelle et technique et du NDI. Au plus fort de ses capacités, la mission coordonnée regroupait lors du deuxième tour de scrutin présidentiel, 18 délégations distinctes et 162 observateurs.

Au nom de la coordination, le NDI a mis sur pied un secrétariat à Niamey qui se chargea de mener et de publier une évaluation du climat électoral avant les élections, de renseigner et de former les observateurs du scrutin, d'organiser le déploiement stratégique des délégués et de coordonner les modalités de collecte et de partage des informations. Le succès de la coordination, qui s'est caractérisée par une efficacité, une qualité et une crédibilité accrues des moyens de surveillance du scrutin est un progrès important dans les efforts visant à l'heure actuelle à promouvoir la démocratisation et les consultations électorales par le monde.

Le chapitre 2 du présent rapport résume brièvement le contexte culturel, politique et historique de ces élections. Dans les chapitres 3 à 6, nous présentons le cadre électoral nigérien, les événements ayant marqué les élections législatives et présidentielles ainsi que l'évaluation du NDI. Le chapitre 7 contient des informations générales et des renseignements sur la structure et les tâches de la mission coordonnée. Au chapitre 8, le NDI présente quelques réflexions sur les élections au Niger et sur la mission et analyse les avantages et les limitations des initiatives de coordination.

Chapitre 2

Généralités sur le pays

A. Géographie et composition démographique

Le Niger, vaste pays, s'étend au coeur de l'Afrique sahélienne à la lisière sud du Sahara. Plus des deux tiers du pays sont considérés comme désertiques. La "désertification", soit la poussée continue du désert dans une direction sud sous l'effet de changements climatiques et d'une utilisation impropre des terres, est un sujet de préoccupation croissant. Le climat est chaud et sec la plupart de l'année, surtout aux mois de mars, avril et mai. La saison des pluies dure habituellement de juin à septembre.

La plupart des huit millions de Nigériens vit sur les seules terres convenant à l'agriculture et à l'élevage, une zone située dans la région méridionale de savanes, à proximité de la frontière nigériane. Le fleuve Niger coule sur 480 km le long de la frontière sud, fournissant suffisamment d'eau pour l'agriculture. Toutefois, des sécheresses cycliques ont grandement perturbé le secteur agricole.

Les deux ethnies dominantes sont les Hausas, concentrés au sud, et les Djerma-Songhaïs, qui vivent surtout dans le sud-ouest et l'ouest

6 Elections au Niger

du pays. Ces deux communautés vivent principalement de l'agriculture. En plus de leurs activités rurales, les Hausas ont, au cours de leur histoire, investi le secteur du commerce tandis que les Djermas dominaient le gouvernement. Pour la plupart, les autres Nigériens sont des Touaregs ou des Foulanis nomades ou semi-nomades dont l'élevage est le principal moyen de subsistance. Ils vivent en majorité dans de petits villages. Niamey, la capitale, compte environ 500.000 habitants; Zinder, la deuxième plus grande ville du pays, regroupe 80.000 résidents environ.

La langue officielle du Niger est le français qui est parlé par 15 pour cent environ de la population. Bien que la conférence nationale de 1991 ait recensé 10 langues "nationales", dont l'arabe, 50 pour cent au moins des Nigériens parlent l'hausa. Les autres langues employées sont le djerma, le touareg, le foulani et le béri béri (kanouri). Plus de 85 pour cent de la population est islamisée. Le reste pratique les religions traditionnelles ou appartient à la très petite minorité chrétienne.

L'enseignement est gratuit et obligatoire jusqu'à l'âge de 15 ans, mais à en croire les statistiques de l'UNESCO, seuls 20 à 25 pour cent de la population est alphabétisée; chez les femmes, le taux d'analphabétisme atteint 83 pour cent. Etant donné le faible nombre de journaux ou de postes de télévision disponibles, la majorité des citoyens nigériens obtient ses informations au moyen de la radio ou de conversations.

B. Survol des traditions culturelles et politiques du Niger

Avant l'arrivée des Français à la fin du XIXe siècle, le territoire qui constitue de nos jours la République du Niger se composait d'une série de petits royaumes et de sultanats qui dépendaient, sur le plan économique, des caravanes commerciales parcourant le vaste désert du Sahara de l'Afrique du centre-nord. En 1890, la France et la Grande-Bretagne se partagent les régions du Soudan central et du Sahara. Les Français s'engagent dans une conquête militaire du territoire dans le but d'endiguer l'expansion britannique, de stabiliser la région du Lac Tchad et de créer un empire qui s'étend de l'Afrique du Nord à la mer Rouge.

Une fois que leur contrôle sur l'ensemble du territoire oriental est assuré, les Français déplacent la capitale du Niger de Zinder à

Niamey en 1922. Contrairement aux Britanniques, les Français s'appuient sur les chefs traditionnels pour l'administration quotidienne des affaires locales. Ces dispositions sont faciles à mettre en oeuvre au sein de la communauté Hausa où existe d'ores et déjà une tradition d'autorités locales puissantes. Les Djermas installés à l'ouest du pays n'ont pas de structures de ce type et, en l'occurrence, les Français se contentent d'y nommer des "chefs de canton".

Le nationalisme fait son entrée sur la scène politique au Niger à l'issue de la Seconde Guerre mondiale. Lors d'une conférence organisée à Bamako au Mali en 1946, des membres de l'élite intellectuelle en Afrique de l'Ouest créent une organisation panafricaine, le "Rassemblement démocratique africain" (RDA). De retour au pays, les participants nigériens mettent sur pied une organisation affiliée au RDA, le Parti progressiste nigérien (PPN), un des premiers partis politiques au Niger. La plupart des membres du PPN sont des Djermas de Niamey et de la région Ouest du Niger gagnés à la vie moderne, hostiles non seulement à la tutelle coloniale française mais aussi au pouvoir traditionnel des chefs de tribus.

Toutefois, à la fin des années 50, le PPN a tempéré ses positions. Il revendique un programme de réforme modeste, fait montre d'une tolérance accrue vis-à-vis des autorités traditionnelles et adopte le principe d'une autonomie interne limitée, en qualité de membre de la communauté française. Lors du référendum constitutionnel de 1958, qui débouche sur l'avènement de la cinquième république en France, l'électorat nigérien se prononce pour le maintien de l'association avec la France.

Au nombre des grands partis qui naissent après la Seconde Guerre mondiale dans la foulée du PPN, citons l'Union progressiste nigérienne (UPN) et l'Union nigérienne des indépendants et Sympathisants (UNIS). C'est l'UNIS qui domine l'échiquier politique en remportant les élections législatives de 1958. Le parti plus radical de la liberté (Sawaba) préconise, sous la direction de M. Djibo Bakary, l'indépendance vis-à-vis de la France et s'oppose au référendum constitutionnel entérinant la dépendance continue du pays.

Avant le vote de 1958, les autorités françaises parviennent à éclipser le parti Sawaba qui perd le contrôle de l'Assemblée législative. Au cours des deux années suivantes, le parti Sawaba est l'objet d'une répression systématique qui permet au PPN de reconquérir l'influence perdue au sein du pouvoir législatif. Le PPN

92

8 Elections au Niger

étend son contrôle aux syndicats et aux médias à tel point que le Niger devient *de facto* un état contrôlé par un parti unique. Et au moment où le Niger obtient son indépendance le 3 août 1960, le PPN au pouvoir s'est débarrassé de toute opposition.

Depuis l'indépendance, le Niger a connu trois types de régime politique. Le premier, sous la direction de M. Hamani Diori et le contrôle du PPN, commence à l'indépendance en 1960 et prend fin en 1974, date à laquelle un groupe d'officiers organise un coup d'état et renverse le gouvernement. Difficultés économiques accrues, échec des programmes de développement rural, grave sécheresse et révoltes des étudiants et travailleurs contribuent à la chute du régime. Les opposants au gouvernement Diori s'insurgent contre l'apparente dépendance vis-à-vis des conseillers français et la corruption publique. Le pacte de défense avec la Libye, négocié sans consultation des militaires, contribue aussi à faire tomber le gouvernement.

C'est le Conseil militaire suprême (CMS), organe créé à la suite du coup d'état du 15 avril 1974, qui administre le deuxième gouvernement. Ce conseil de douze officiers est placé sous la direction du lieutenant-colonel Seyni Kountché, chef d'état-major des forces armées. Le CMS suspend la constitution, dissout l'assemblée nationale et interdit tous les partis politiques. Le parlement est remplacé par le Conseil national de développement (CND). Même s'il est grandement dominé par les officiers djermas, dont Kountché, le CMS comprend tout de même des officiers Touaregs et quelques Hausas siègent dans le cabinet ministériel.

Un régime fort personnalisé se met en place les deux années suivantes et Kountché parvient à se maintenir au pouvoir en conciliant les intérêts des militaires et des civils. Il arrive à neutraliser l'influence des étudiants et des syndicats au moyen d'une stratégie faisant alterner cooptation et répression. En 1978, le gouvernement libère des personnalités politiques du régime précédent, dont MM. Diori et Bakary.

C. La Conférence nationale et la transition vers la démocratie

Sous la pression, dans une large mesure, de difficultés économiques qui s'accroissent dès 1980, M. Kountché préconise l'adoption d'une charte nationale, première étape en direction d'un gouvernement constitutionnel et une plus grande démocratie, ainsi

l'espère du moins l'intelligentsia nigérienne. Le référendum du 17 juin 1987 sur la charte nationale offre aux Nigériens la première occasion de voter en 17 ans. La charte est ratifiée sans pour autant être immédiatement suivie de démocratisation.

A l'issue de longs problèmes de santé, M. Kountché meurt dans un hôpital français en novembre 1987. Le CMS nomme immédiatement le chef d'état-major de l'armée de terre, le colonel Ali Saibou, au poste de chef d'état et de président du CMS. En août 1988, M. Saibou annonce la formation du Mouvement national pour la société de développement (MNSD) dont il entend faire "l'ultime étape de normalisation politique au Niger". Toutefois, M. Saibou répugne encore à la mise en place d'un système multipartite. Il envisage faire du MNSD le seul forum au sein duquel pourraient s'exprimer avis et opinions idéologiques divergentes.

Lors de son premier congrès, le MNSD élit Saibou au poste de président. Le Congrès choisit également 67 personnalités civiles et militaires comme membres d'un nouvel organe politique, le Conseil supérieur d'orientation nationale (CSON) qui se substitue au CMS. Les Nigériens approuvent une nouvelle constitution en 1989 et, en décembre de la même année, participent aux premières élections directes organisées dans le pays depuis l'indépendance. Le régime reste tout de même dominé par un parti unique.

Dans le courant de l'année suivante, le mécontentement croissant chez les étudiants débouche sur de violents affrontements avec la police. Les syndicats se mettent en grève pour protester contre les mesures d'austérité imposées par le gouvernement telles que le blocage des salaires décidé en mai 1990. En novembre 1990, une grève générale a pour objectif d'assouplir les dures mesures économiques et d'accélérer la transition vers le multipartisme; la production d'uranium s'arrête, les bureaux de l'administration ferment et les transports sont perturbés.

S'inclinant devant ces pressions, M. Saibou convient d'élargir le système politique en permettant le multipartisme. L'adoption de procédures intérimaires permet d'officialiser les partis politiques et la constitution est amendée en conséquence. Une conférence nationale sur la réforme politique est prévue pour la mi-91 et des élections municipales et législatives sont proposées plus tard dans l'année.

En juillet 1991, la Conférence nationale se réunit et accueille plus de 1.200 membres qui représentent 24 formations politiques

6

10 Elections au Niger

nouvelles ainsi que des associations professionnelles, des groupes de femmes et d'étudiants. Dès le départ, la Conférence nationale se déclare souveraine et vote ensuite la suspension de la constitution et la dissolution du CND. M. Saibou est autorisé à rester président par intérim, sous la supervision de la Conférence nationale qui a également pris contrôle de la police et des forces armées. Ces dernières avaient été l'objet de critiques particulières à la suite de la violente répression qui s'était abattue sur les rebelles Touaregs en 1990. Ainsi, la Conférence met sur pied une commission spéciale chargée d'enquêter sur les abus de pouvoir politique et économique qui se seraient produits depuis l'indépendance.

La Conférence désigne M. Amadou Cheifou, ancien responsable régional de l'Organisation de l'aviation civile internationale, pour diriger le gouvernement de transition qui devra confier les rênes du pouvoir, début 1993, aux dirigeants démocratiquement élus. M. André Salifou, président de la Conférence depuis le mois d'août, est placé à la tête de l'organe législatif intérimaire, le Haut conseil de la république (HCR). Le HCR est chargé d'appliquer les résolutions adoptées par la Conférence, de superviser le président et de rédiger une nouvelle constitution. Après avoir adopté une charte régissant les activités des partis politiques nouvellement créés, la Conférence se dissout en novembre 1991.

Le gouvernement transitoire impose des mesures d'austérité pour alléger le colossal endettement hérité du régime précédent. Ces mesures entraînent un retard dans le paiement des salaires des fonctionnaires et des soldes des militaires, d'où manifestations cycliques et menaces de mutinerie dans l'armée. Le gouvernement transitoire continue aussi à se heurter à la résistance des Touaregs dans le Nord, ce qui entraîne de violents affrontements entre les rebelles et les forces de sécurité.

Le HCR termine le projet de constitution à la fin du mois de septembre 1992. Lors du référendum du 26 décembre, les Nigériens approuvent la constitution à une majorité écrasante. Après une série de retards et de reports, le reste du calendrier électoral est fixé.

Chapitre 3

Cadre électoral

Le 14 février 1993, 1,3 million de Nigériens environ vote afin de pourvoir les 83 sièges de la nouvelle Assemblée législative démocratiquement élue dans un cadre multipartite. C'est la première fois dans l'histoire du pays. Douze partis sur les 18 formations officielles sont entrés en lice pour ce scrutin présentant des listes de 569 candidats accrédités au total.

Le 27 février, soit 13 jours après la consultation législative, les Nigériens votent en nombre similaire lors du premier tour des présidentielles qui met en présence huit candidats. Aucun d'entre eux n'ayant obtenu la majorité absolue des suffrages, un deuxième tour est organisé le 27 mars pour désigner le gagnant à la majorité simple. Près de 1,4 million de Nigériens vote au deuxième tour.

A. Structure administrative

C'est le Ministre de l'intérieur nommé par le Premier ministre du gouvernement transitoire qui préside la Commission électorale nationale chargée de superviser la mise en oeuvre et l'administration du scrutin. Tous les partis politiques officiels sont représentés au

12 Elections au Niger

conseil national d'administration de la Commission. En plus du soutien financier, technique et matériel, il incombe également à la Commission d'organiser et de former les responsables des élections.

La Commission électorale nationale, dont le siège se trouve à Niamey, ouvre des bureaux régionaux dans la capitale de chacune des sept départements administratifs du pays. Le préfet est nommé chef de ce bureau régional. C'est lui qui est chargé de distribuer les bulletins de vote et de vérifier les résultats du dépouillement au niveau du département.

Chaque département au Niger est sous-divisé en arrondissements. Au sein de chaque arrondissement, un sous-préfet est responsable de tâches électorales semblables à celles du préfet, à savoir réunir les procès-verbaux des bureaux de vote relevant de son arrondissement et transmettre ces informations au département.

Près de 4.600 bureaux de vote ont été ouverts au Niger pour chacune de ces trois élections. Chaque bureau de vote compte un président, un secrétaire et cinq assesseurs. Le sous-préfet et les partis politiques soumettent les candidatures à l'approbation du préfet.

Une sous-commission du HCR, la COSUPEL, est chargée de superviser la Commission électorale nationale et se voit confier de larges pouvoirs dans le domaine électoral. La COSUPEL est conçue de façon à être autonome et impartiale dans ses travaux. Ses membres sont des représentants d'associations autochtones de défense des droits de l'homme et des droits civiques, des universitaires, des membres du pouvoir judiciaire et autres individus impartiaux.

La COSUPEL confie ses tâches à trois sous-commissions. La Sous-commission chargée de l'information publique est chargée d'expliquer le code électoral aux votants. La Sous-commission chargée des questions financières, techniques et logistiques a pour mission, de pair avec la Commission électorale nationale, de passer en revue les coûts afférents aux opérations du scrutin avant, pendant et après les consultations. La Sous-commission législative doit veiller à ce que la Commission électorale nationale respecte les règles énoncées dans le code électoral. En plus des travaux menés dans le cadre des trois sous-commissions, la COSUPEL organise indépendamment un décompte des voix, de l'échelle départementale au plan national et annonce, à titre officieux, les résultats préliminaires du scrutin.

88

La Cour suprême est l'ultime arbitre chargé de trancher les différends électoraux. La Cour suprême est aussi habilitée à vérifier les procès-verbaux ainsi que les résultats provisoires et elle annonce, à titre officiel, les résultats définitifs du scrutin.

B. Mode de scrutin

S'agissant des élections législatives, les sièges sont répartis compte tenu d'un système de représentation proportionnelle. Pour briguer les mandats dans un arrondissement donné, un parti politique est tenu de présenter une liste de candidats comportant autant de noms que de sièges à pourvoir. Le découpage de circonscriptions électorales tenait compte d'abord de délimitations administratives (sept départements et Niamey). En plus, huit circonscriptions spéciales à siège unique sont ajoutées en vue d'améliorer les chances de représentation de certains groupes ethniques localisés. Le nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription ordinaire est établi en fonction du nombre de ses habitants et unités administratives. Les sièges sont répartis entre les départements comme suit : Agadez — quatre; Diffa — quatre; Dosso — 10; Maradi — 13; Tahoua — 13; Tillabéry — 13 et Zinder 14. La commune urbaine de Niamey obtient quatre sièges et les circonscriptions spéciales de Banibangou, Bankilare, Bermo, Bilma, N'Gourti, Tassara, Tesker et Torodi ont chacune un siège.

Dans une circonscription électorale, chaque parti reçoit un nombre de sièges en proportion des suffrages exprimés en sa faveur par rapport au nombre total de suffrages exprimés. Les sièges "restants" reviennent au parti disposant du reliquat de voix le plus important. Dans chaque circonscription, les sièges obtenus sont pourvus conformément à l'ordre pré-établi sur la liste des candidats.

S'agissant des élections présidentielles, il faut que le candidat obtienne la majorité absolue (soit 50 pour cent plus un) pour remporter les élections au premier tour. Faute d'atteindre ce seuil, les deux candidats recueillant le plus de suffrages se mesurent lors d'un second vote. A l'issue du second tour, le candidat ayant obtenu le plus de suffrages est déclaré élu.

En règle générale, tous les électeurs ont le droit de contester les résultats de leur bureau de vote particulier. De plus, un candidat peut remettre en cause le mode d'administration complet des élections en présentant une requête au président de la Cour suprême dans un délai

114

14 Elections au Niger

de 15 jours, au plus, à compter de la date de l'annonce des résultats officiels. La Cour suprême dispose de 48 heures à compter du jour de l'enregistrement de la plainte pour rendre sa décision. La Cour suprême a l'autorité de déclarer nuls et nonavenus les résultats obtenus par suite de fraude.

C. Registre électoral

Tous les Nigériens âgés de 18 ans ou plus sont habilités à voter à moins qu'ils n'aient perdu ce droit après avoir été reconnus coupables de certains crimes. Les électeurs potentiels sont inscrits sur un registre électoral révisé entre le 1er octobre et le 31 décembre 1992.

Tout citoyen habilité à voter ne trouvant pas son nom sur les listes électorales est autorisé à présenter une requête au bureau régional de la Commission électorale nationale. La Commission a cinq jours, au plus, pour arrêter sa décision et notifier par écrit la partie intéressée à la suite de quoi le citoyen peut interjeter appel devant une cour de justice.

L'inscription sur une liste électorale habilite un citoyen à recevoir une carte d'électeur qui lui sert principalement de moyen d'identification le jour du scrutin. C'est à la Commission électorale nationale qu'il incombe de faire imprimer et de distribuer les cartes d'électeurs.

D. Partis politiques dominants

En octobre 1992, 17 partis politiques sont officiellement enregistrés au Niger. Bon nombre d'entre eux se constituent début 1991, à temps pour participer à la Conférence nationale qui se réunit en juillet de la même année. En effet, 24 partis prennent part à la conférence mais, plus tard, un certain nombre d'entre eux se sont dissous ou sont absorbés par d'autres formations politiques.

Avant de clore les travaux, les délégués de la Conférence nationale approuvent une charte pour les partis politiques qui dresse le cadre institutionnel en vue de l'établissement d'un système pluraliste. Entre autres choses, cette charte demande aux partis de proscrire "l'intolérance, le régionalisme, l'ethnocentrisme, le fanatisme, le racisme, la xénophobie, l'incitation ou le recours à la violence sous toutes ses formes". Il n'en reste pas moins que certains

100

partis sont étroitement associés à des groupes ethniques ou tribaux, comme nous l'indiquons ci-après.

Mouvement national pour la société de développement – MNSD-Nassara

Le MNSD est le plus grand parti au Niger. Fondé en 1989, le MNSD représente un large éventail du peuple nigérien. Emanation du régime militaro-civil en 1989, le MNSD reste le parti dominant jusqu'à ce que la Conférence nationale impose une période de transition et approuve la charte régissant les partis politiques. Au cours des élections, le MNSD tire parti de ses moyens d'accès aux finances publiques et d'un réseau national étendu de bureaux du parti, héritage de l'ancien régime. Aucun autre parti ne connaît un tel pouvoir organisationnel et financier ou ne rencontre un écho dans tous les groupes ethniques.

Convention sociale et démocratique – CDS-Rahama

La CDS est un parti centriste qui préconise la social-démocratie comme prémisses du développement. Le chef de la CDS est le nouveau président, M. Mahamane Ousmane. La formation est particulièrement populaire dans le sud et dans l'est ainsi qu'à Zinder. Ses sympathisants sont surtout des Hausas. Bon nombre d'entre eux sont associés à des groupes d'intérêt privés soucieux de mettre un terme à une intervention excessive de l'Etat dans l'économie.

Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme – PNDS-Tarraya

Ce parti socialiste non marxiste attire enseignants, économistes, ingénieurs et autres "intellectuels". Le PNDS n'a pas de philosophie politique pointue mais c'est la plus grande formation politique de l'intelligentsia de gauche. Il jouit, du reste, d'un certain soutien dans l'ensemble du pays. Toutefois, exception faite du département de Tahoua, le parti manque d'un solide noyau de partisans quelle que soit la ville ou la région considérée en dehors de Niamey. Certains dirigeants du parti ont occupé des postes au sein du gouvernement de transition, des syndicats et de l'industrie minière.

Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès – ANDP-Zaman Lahiya

Le parti ANDP-Zaman Lahiya a été fondé par M. Moumouni Adamou Djermakoye, ancien Ambassadeur aux Etats-Unis ayant fait scission avec le MNSD. Il était candidat au premier tour de l'élection présidentielle. Le parti s'appuie sur les Djerma qui se concentrent

16 Elections au Niger

dans la région ouest aux alentours de Niamey et occupent, depuis bien des années, les hauts échelons de la fonction publique.

Les cinq partis suivants n'ont pas recueilli autant de soutien à l'échelle nationale que les formations susmentionnées mais ils ont tout de même obtenu des sièges à l'Assemblée.

- *Parti progressiste nigérien, section du Rassemblement démocratique africain (PPN-RDA)*. Le PPN est le premier parti politique fondé au Niger. Sa création remonte à 1946.
- *Union des patriotes démocrates et progressistes (UPDP-Chamoua)*. M. André Salifou, chef du parti et ancien professeur d'histoire, a été président du HCR, poste qu'il a occupé après avoir assumé la direction de la Conférence nationale. Le parti de M. Salifou est une autre formation d'intellectuels.
- *Union des forces populaires pour la démocratie et le progrès (UDFP-Sawaba)*. Ce parti à tendance marxiste a été fondé à la même époque que le PPN-RDA mais il a été interdit en 1959 lorsque le Niger tomba sous l'emprise d'un régime de parti unique, le PPN.
- *Parti social nigérien (PSDN-Alheri)*. Sur le plan idéologique, ce parti invoque des principes sociaux-démocrates assez semblables à ceux qui sont défendus par le CDS-Rahama.
- *Union pour la démocratie et le progrès social (UDPS-Amana)*. Ce parti centriste rassemble avant tout les Touaregs, tribu traditionnellement nomade qui représente environ huit pour cent de la population et se concentre au nord et au sud du pays.

E. Groupes non partisans

Au Niger, les associations à vocation civique sont relativement limitées sur le plan numérique et organisationnel. On recense trois grands groupes de défense des droits de l'homme dont le nombre d'adhérents est compris entre 200 et 750 chacun. Bien que basé à Niamey, ces organismes sont aussi représentés dans toutes les agglomérations urbaines du pays. Ces dernières années, ces groupes ont axé leur intervention sur la défense des droits démocratiques et la dénonciation d'abus en rapport avec la révolte des Touaregs. Les représentants de ces associations ont assumé un rôle clé dans les activités de la COSUPEL. D'autres membres ont organisé une délégation nationale d'observation qui s'est associée aux travaux de la mission coordonnée.

102

Chapitre 4

Environnement pré-électoral

Compte tenu des antécédents limités du pays en matière de consultations multipartites, les campagnes électorales furent d'une ampleur assez réduite. Dans les régions ayant bénéficié de meilleures structures d'organisation, candidats et adhérents ont diffusé des affiches portant les slogans et symboles de leur parti, organisé des rassemblements ou fait campagne à partir de véhicules, en communiquant leur message par voie de haut-parleurs. D'une manière générale, le soutien apporté aux partis politiques a été davantage fonction de l'emplacement géographique et de l'affinité ethnique que du programme politique.

A. Préoccupations en matière de sécurité

Bien que les campagnes électorales se soient déroulées dans le calme, en général, il faut toutefois signaler des incidents isolés de violence, de harcèlement et d'intimidation à l'encontre de candidats et de membres de partis. A titre indicatif, avant les élections

législatives, les rebelles Touaregs ont tenté d'assassiner M. Tandja Mamadou, le candidat du MNSD, alors qu'il faisait campagne au nord du pays, dans le département d'Agadez. Plusieurs journalistes locaux ont affirmé que M. Moumouni Djermakoye, candidat présidentiel du parti ANDP-Zaman Lahiya, avait fomenté ce projet mais ces accusations n'ont jamais été vérifiées. Par suite de la tentative d'assassinat et des tensions ethniques dans le nord, le MNSD a dû cesser de faire campagne dans la région.

Outre les tensions au nord du pays, étudiants et syndicalistes ont organisé toute une série de grèves. Pour la plupart, ces protestations avaient pour but de contester les mesures d'austérité imposées par l'Etat, notamment la fermeture d'écoles, la suppression de bourses destinées aux étudiants et les arriérés de salaires des fonctionnaires. Etudiants et syndicalistes descendirent dans la rue, bloquant des zones urbaines de premier plan à travers le pays. Au cours de ces manifestations, les contestataires ont mis le feu à des pneus et endommagé quelques biens appartenant aux secteurs public et privé.

B. Reportages sur la campagne électorale dans les médias

Les Nigériens s'informent au moyen de la radio, de la télévision et des journaux. Toutefois, étant donné le taux d'alphabétisation inférieur à 20 pour cent et la rareté des postes de télévision, la grande majorité des Nigériens écoute la radio, principal vecteur de communication de masse. L'Etat contrôle les médias électroniques et le grand quotidien, mais il a néanmoins veillé à ce que tous les partis politiques obtiennent les mêmes capacités et temps d'accès pour leurs publicités électorales.

Médias électroniques

L'Etat contrôle la seule station de télévision et de radio du pays. Les émissions sont brèves, sporadiques et ne durent jamais plus de quelques heures par jour.

Durant toute la campagne électorale de ces trois consultations, le gouvernement a fait un effort délibéré en vue de faire accéder, à égalité, les partis politiques aux médias électroniques. Les partis ont pu bénéficier de temps d'antenne gratuit et acheter des pages publicitaires à titre privé. Avant les élections législatives par exemple, chaque parti s'est vu accorder au total 24 minutes de temps

152

d'antenne et le droit d'acheter jusqu'à 20 minutes à titre privé, à la télévision et à la radio. Les moyens financiers de la plupart des partis n'étant pas suffisants pour acheter des plages publicitaires, seul la CDS-Rahama a utilisé la totalité du temps imparti pour les annonces privées, à la radio et à la télévision. Le MNSD-Nassara, par exemple, n'est parvenu qu'à acheter 60 pour cent du temps de publicité privée alloué par le gouvernement.

Au cours du premier tour des élections présidentielles, chaque parti a obtenu le même temps d'antenne, à titre public et privé, que lors des élections législatives, à l'exception près que le temps d'antenne privé à la radio a été porté à une demi-heure. Aucun parti politique n'a épuisé le temps alloué pour la publicité payante.

La grille des heures d'antenne à titre public ou privé a été modifiée lors du second tour des élections présidentielles. Tant la CDS-Rahama que le MNSD-Nassara ont disposé de sept plages de 10 minutes de temps d'antenne, à titre gratuit, et de la possibilité d'acheter du temps supplémentaire à la radio et à la télévision. Seul la CDS-Rahama a utilisé toute son allocation de publicité privée à la radio, mais aucun des deux partis n'a épuisé le temps imparti à titre privé à la télévision.

Avant chaque élection, les partis politiques ont prié le gouvernement d'autoriser la retransmission de leurs campagnes électorales par voie de médias électroniques. Invoquant l'insuffisance de ses moyens, le gouvernement a rejeté cette demande. Cet obstacle a été levé lors du premier tour des élections grâce à l'aide financière du Canada; ainsi, l'Etat a-t-il pu retransmettre deux débats présidentiels lors du premier tour des élections.

Presse écrite

Avant la convocation de la Conférence nationale, seul un quotidien était publié au Niger. *Le Sahel*, dont l'Etat est à la fois propriétaire et gérant, faisait paraître, le plus souvent, nombre d'articles favorable au gouvernement. Avec la création de plusieurs journaux privés à l'issue de la Conférence nationale, la presse écrite commença à offrir des reportages de plus en plus équilibrés sur les campagnes électorales des grands partis. Plusieurs journaux sont imprimés par les formations politiques mais la plupart sont gérés par des rédacteurs en chef non-partisans, ce qui favorise l'objectivité.

195

C. Questions d'ordre administratif

Au cours des trois consultations, le mode d'administration des élections a suscité plusieurs types de préoccupations. Un problème majeur a précédé les élections législatives. Les autorités ont rejeté quatre candidats Touaregs de l'UDPS se préparant à briguer un mandat dans le département d'Agadez. Ces candidats, qui furent arrêtés pour leur participation supposée dans la rébellion Touareg, se sont plaints d'avoir été détenus arbitrairement. Cette arrestation devaient, selon eux, les empêcher de remplir les demandes de candidature en temps opportun et invalider, dans un premier temps, leur campagne. (Voir l'annexe II).

Deux jours avant les élections, les autorités ont tenté de revenir sur cette décision et de permettre aux quatre candidats de se présenter aux élections dans le but d'apaiser l'UDPS et de calmer les tensions dans le nord. Le 12 février, le ministre de l'Intérieur transmet les demandes des quatre candidats Touaregs à la Cour suprême la priant de repousser, à titre exceptionnel, la date limite de présentation des candidatures. Le ministre de l'Intérieur et la Commission électorale nationale réunissent sans tarder les bulletins de vote UDPS et les font transporter et distribuer dans l'ensemble du département d'Agadez. Mais, le 13 février, soit la veille des élections, la Cour suprême rend un arrêté selon lequel, conformément aux dispositions de l'ordonnance 93-004, la liste des candidats habilités à se présenter doit être présentée et publiée par le ministre de l'Intérieur le 29 janvier 1993 au plus tard, sans exception. (Voir l'annexe III). C'est ainsi qu'à minuit ordre est donné au préfet d'Agadez d'enlever les bulletins de vote UDPS des bureaux de vote avant qu'ils n'ouvrent le matin.

La confusion suscitée par les procédures d'identification des électeurs fut un autre problème d'ordre administratif avant et pendant les élections législatives. Avant la consultation législative, le code électoral avait été amendé de sorte que des citoyens auparavant non habilités à voter puissent le faire dans deux cas. En premier lieu, si le nom du votant figure sur la liste, qu'il soit en possession d'une carte d'électeur et que deux témoins se portent garant de son identité, la personne était autorisée à voter, même si elle n'avait pas d'autre pièce d'identité. En deuxième lieu, si le nom du votant figure sur la liste, qu'il puisse produire une autre pièce d'identité (comme un livret de famille) et faire vérifier son identité par deux témoins, la personne

était habilitée à voter, même si elle n'avait pas sa carte d'électeur. Par suite de ces modifications, dont le but était d'augmenter le taux de participation, ceux des employés des bureaux de vote et des surveillants du scrutin qui n'étaient pas informés ont eu des difficultés à identifier les électeurs inscrits et à déterminer qui avait le droit de voter.

Plusieurs problèmes importants se sont aussi posés avant le premier tour des élections présidentielles. Tout d'abord, le MNSD et la CDS ont affirmé que les sous-préfets responsables des arrondissements Terra, Ouallum et Tchintabarden avaient omis de faire distribuer 18.000 cartes d'électeurs. Les dirigeants de ces deux partis sont persuadés que les sous-préfets des régions concernées ont sciemment refusé de distribuer les cartes d'électeurs des partisans des formations politiques rivales.

Ensuite, deux semaines avant les élections, le Ministre de l'intérieur a découvert qu'un million de bulletins de vote du candidat du parti PNDS-Tarraya avaient été imprimés sur du papier blanc et non sur le papier officiel rose foncé. Les bulletins ont été imprimés une seconde fois mais 450.000 des nouveaux documents n'étaient toujours pas de couleur exacte. Les dirigeants du PNDS ont organisé une réunion dans le bureau du Ministre de l'intérieur la veille des élections, au cours de laquelle l'imprimeur et le responsable du ministère ont été accusés de négligence.

Le PNDS a invoqué deux problèmes majeurs du fait de la décoloration des bulletins de vote. Le PNDS avait donné à ses partisans la consigne de choisir le bulletin de couleur officielle rose foncé. Faute de pouvoir disposer d'un bulletin de couleur appropriée, le PNDS affirma que ses partisans pourraient ne plus savoir comment exprimer leur vote. En outre, le PNDS craignait que les présidents des bureaux de vote n'invalident les bulletins PNDS non-conformes aux spécifications officielles. Après avoir écouté les protestations du PNDS, le Ministre de l'intérieur a ordonné que 450.000 bulletins soient réimprimés et distribués la veille des élections. Le problème a été rectifié au dernier moment, mais l'incident fut source d'un solide malaise et de confusion dans les heures qui précédèrent l'ouverture des bureaux de vote.

En troisième lieu, plusieurs jours avant le scrutin, les autorités ont appréhendé un membre de la CDS-Rahama en possession de plus de 40.000 faux bulletins de vote. Les responsables électoraux ont

107

accusé la CDS d'avoir tenté de distribuer ces bulletins à des sympathisants potentiels dans le but de les persuader de voter pour elle. La CDS rétorqua que ces "échantillons" de bulletins de vote n'avaient qu'une valeur d'information dans le cadre de la campagne. En dernière instance, l'individu en possession de ces bulletins fut arrêté et detenu et les faux documents confisqués.

En dernier lieu, quelques timbres servant à valider les procurations ont été volés dans le bureau d'un sous-préfet du département de Maradi, du préfet à Niamey et du bureau du maire de la deuxième commune de Niamey. Les autorités ont tenté de résoudre ce problème en refusant toutes les procurations validées au moyen de timbres semblables.

Dans les semaines qui précédèrent le deuxième tour des présidentielles, les responsables se sont heurtés à plusieurs questions graves. Bon nombre de ceux-ci se rapportaient à l'Alliance des forces du changement (AFC), une coalition de partis en faveur du candidat présidentiel Mahamane Ousmane. L'AFC regroupait la CDS, le PNDS, l'ANDP et six autres formations opposées au candidat du MNSD, Tandja Mamadou.

Face à la popularité croissante de l'AFC, le MNSD décida de remettre en cause la validité de la coalition sur le plan juridique. Ses dirigeants, par exemple, prétendirent que M. Ousmane avait promis respectivement le poste de premier ministre et de président de l'Assemblée nationale aux membres du PNDS et de l'ANDP, afin d'amener ses partisans à voter pour ces deux partis et de consolider leur puissance de vote au sein du Parlement. Le MNSD affirma que cette décision politique enfreignait les dispositions de l'article 138 du code électoral selon lesquelles un parti politique ne peut attirer les électeurs en offrant de l'argent ou en promettant un poste politique ou un emploi dans la fonction publique. La CDS, pour sa part, rétorqua que cet arrangement était le fruit d'une décision des membres de l'AFC et que, par conséquent, la CDS n'avait pas promis de faveurs politiques. En dernière instance, le MNSD, entre autres, aboutit à la conclusion que l'infraction supposée du code électoral ne modifierait pas sensiblement les résultats de la consultation.

Au sujet d'une question du même ordre, le MNSD se plaignit que l'ANDP, le PNDS et d'autres partis plus petits affiliés à l'AFC faisaient campagne sous leur nom respectif et non sous celui du CDS. Or l'article 64 du code électoral stipule que l'organisation de

rassemblements politiques est réservé aux partis politiques présentant des candidats. Suite à la plainte du MNSD, la COSUPEL a fait diffuser à la radio une annonce rappelant que, en vertu du code, ces formations risquaient de perdre les candidats se présentant sous l'étiquette du parti. Le MNSD n'a plus soulevé d'objections après l'annonce de la COSUPEL.

Avant le deuxième tour des élections présidentielles, par voie de requête, le MNSD a prié la Cour suprême de statuer que tous les membres d'un bureau de vote (à savoir, le président, le secrétaire et les cinq assesseurs) étaient tenus de représenter exclusivement soit le MNSD, soit la CDS. Le MNSD voulait éviter, par exemple, que des représentants de l'ANDP ou du PNDS au sein de l'AFC n'occupent des postes de responsabilité au sein des bureaux de vote. Le MNSD formula une demande similaire au sujet des observateurs du scrutin. Les articles 43 et 46 du code électoral stipulent qu'un candidat politique et son parti sont autorisés à choisir un délégué pour surveiller le déroulement du scrutin et signer les procès-verbaux à la fermeture du bureau de vote.

La Cour suprême se prononça en faveur du MNSD. (Voir l'annexe IV). Il n'en reste pas moins que le Ministre de l'intérieur conféra à cette opinion une valeur consultative et non un caractère de force obligatoire et donna, par conséquent, au préfet de chaque département la latitude d'interpréter la façon dont il convenait d'appliquer la décision de la Cour suprême. Par suite de l'interprétation du ministre de l'Intérieur, la composition politique de chaque bureau de vote allait varier d'un département à l'autre. Les observateurs ont minimisé l'importance de cette controverse en arguant du fait que, indépendamment de l'affiliation politique des responsables du bureau de vote, les surveillants délégués par les partis sur les lieux pourraient suffisamment contrôler leurs actions, et dissuader ou déceler toute fraude potentielle.

109.

Chapitre 5

Elections

A. Le déroulement du scrutin

A chaque élection, avant l'heure d'ouverture officielle, les Nigériens commençaient à former de longues files d'attente devant les bureaux de vote ouverts dans des écoles, des centres sociaux et abris traditionnels au toit de chaume de sorgho. De manière générale, chaque bureau de vote avait une liste de 750 à 1.200 inscrits.

Les bureaux de vote ont ouvert à 8h00 lors des élections législatives, conformément aux dispositions du code électoral. A l'occasion du premier tour des présidentielles, le Ministre de l'intérieur décida d'avancer l'heure d'ouverture des bureaux d'une heure afin de pouvoir fermer les lieux une heure plus tôt pendant le Ramadan, fête musulmane qui dure un mois et pendant laquelle la consommation de nourriture et d'eau est interdite dans la journée. Bien que le Ramadan ait pris fin avant le second tour des élections présidentielles, le ministre de l'Intérieur a de nouveau modifié les horaires et fait ouvrir les bureaux de vote à 7h30 pour permettre aux

électeurs d'éviter la chaleur oppressante particulièrement prononcée au mois de mars.

Avant l'ouverture du bureau de vote, le président a prouvé aux électeurs, surveillants délégués par les partis politiques, observateurs internationaux et autres responsables des élections que l'urne était vide. Ensuite, le président a fermé et scellé l'urne. En entrant dans le bureau de vote, l'électeur présentait sa carte et une autre pièce d'identité aux responsables se trouvant à la table des inscriptions. Après avoir dûment identifié un électeur, sa présence était notée sur le registre.

Une fois son identité établie, l'électeur s'emparait d'une enveloppe et d'un bulletin de vote pour chaque parti (ou chaque candidat présidentiel) en lice et pénétrait seul dans l'isoloir. Il sélectionnait le bulletin de son choix, le plaçait dans l'enveloppe et jetait les bulletins non utilisés. Puis l'électeur sortait de l'isoloir, montrait au président qu'il ne tenait qu'une enveloppe et il plaçait celle-ci dans l'urne. Après avoir voté, l'électeur remettait sa carte sur laquelle était apposée la date du vote. Au même moment, le pouce de la main gauche du votant était trempé dans l'encre indélébile.

A l'issue du scrutin, tous les officiels du bureau de vote étaient tenus de signer le procès-verbal. Ce document devait être conservé dans le bureau du maire pendant une période de huit jours à compter de l'annonce de résultats et être mis à la disposition de tous les électeurs inscrits.

B. Problèmes observés

S'agissant des trois scrutins, observateurs et participants s'accordent pour dire que la consultation électorale a été transparente et, en règle générale, bien administrée. Toutefois, dans un certain nombre de cas, quelques insuffisances de l'administration, les incohérences de procédure et autres irrégularités de caractère plus grave ont entravé le déroulement effectif du scrutin. Comme nous l'avons noté précédemment, tant les responsables de l'élection que les observateurs estiment que ces difficultés n'ont pas sensiblement affecté le résultat des élections.

Au cours du déroulement des trois scrutins, les problèmes administratifs suivants ont été relevés : ouverture tardive ou fermeture prématurée des bureaux de vote; acceptation de pièces d'identité incorrectes ou inadéquates (comme les cartes de sécurité sociale par

///

exemple); bulletins juchant le sol dans les isoloirs; corbeilles transparentes (et non-opaques) contenant les bulletins jetés; responsables du bureau de vote omettant de prier l'électeur de tremper le pouce de sa main gauche dans de l'encre indélébile; éclairage insuffisant lors du dépouillement; délégués des partis politiques associés à l'administration du scrutin; et non-distribution de cartes d'électeurs dans certains bureaux de vote.

Outre ces questions administratives, les observateurs ont également noté des difficultés plus marquées. Un problème majeur lié à des facteurs d'ordre politique et culturel a été le faible taux de participation. Sur les quelque 4 millions d'électeurs inscrits, il est estimé que seul 1,3 à 1,4 million de personnes ont votés à chaque consultation, ce qui correspond à un taux de participation de 33 pour cent. Le manque d'exactitude des listes d'inscription a certainement contribué à la faiblesse de ce chiffre. Cette modeste participation est aussi imputable, en partie, au boycott des élections législatives dans le nord demandée par l'UDPS-Amana et au Ramadan lors du premier tour des élections présidentielles. Mais ces facteurs n'expliquent pas complètement l'ampleur de la participation populaire limitée aux élections puisque ce même phénomène s'est reproduit lors du second tour des présidentielles.

Un problème, qui resta entier pendant plusieurs jours à la suite des élections législatives, éclata dans la circonscription spéciale de Tesker dans le département de Zinder. Un conflit opposa les Toubous, une ethnie proche des Béri-Béri (Kanouri) vivant à l'Est du pays et un nombre non négligeable de Nigériens islamisés résidant dans la même circonscription. Les deux ethnies, les Toubous associés au MNSD-Nassara et la population arabe liée au PNDS-Tarraya s'accusaient mutuellement de vouloir manipuler les élections. Les résultats du dépouillement dans cette circonscription furent annulés au départ bien qu'en dernière instance, la Cour suprême statua en faveur du PNDS.

Plusieurs irrégularités ont été spécifiques au premier tour des élections présidentielles. Etant donné le vol et la décoloration de certains bulletins, les autorités électorales nigériennes exigèrent que, dans tous les bureaux de vote, chaque bulletin soit signé et timbré par un responsable. En l'absence de méthode d'habilitation systématique, la procédure de vérification demanda énormément de temps et créa beaucoup de confusion. Les retards qui s'ensuivirent découragèrent

certaines électeurs, d'aucuns préférant ne pas voter plutôt que d'attendre. Ce problème ne s'est pas posé au cours du second tour des élections présidentielles, les responsables n'ayant à timbrer et signer que deux piles de bulletins, une pour la CDS, l'autre pour le MNSD.

En vue d'assurer la sécurité dans le département d'Agadez au nord du pays aux prises avec des conflits ethniques, le gouvernement nigérien ferma certains bureaux de vote et en déplaça d'autres de la campagne vers la ville. Ces mesures entraînèrent des retards prolongés pour voter, les responsables se débattant pour localiser le nom d'électeurs éventuels pour une liste électorale consolidée contenant un nombre anormalement élevée de votants. Ces délais conjugués aux grandes distances à parcourir à pied ont contribué à faire baisser le taux de participation électorale dans la région.

De plus, dans deux bureaux de vote distincts situés dans la région de Torodi, les observateurs ont été présent lorsque certaines votaient alors qu'elles ne figuraient pas sur la liste électorale. A l'issue d'un complément d'enquête, les observateurs découvrirent que plus de 250 personnes avaient voté sans que leur noms ne figurent sur les registres. Les responsables des bureaux de vote et les surveillants détachés par les partis politiques semblent s'accorder pour dire qu'il s'agissait de personnes habilitées à voter dont les noms avaient tout simplement été omis de la liste. Les observateurs ont toutefois constatés que la procédure utilisée pour vérifier l'identité de ces électeurs avait été officieuse et arbitraire.

Aussi, les bulletins provenant de plusieurs bureaux de vote situés dans les missions diplomatiques du Ghana, du Nigéria et d'Arabie Saoudite ont été annulés en raison d'informations faisant état de la destruction de documents de vote et autres formes de perturbation du scrutin. La COSUPEL a établi que ces difficultés n'avaient pas sensiblement affecté l'issue des élections.

Plusieurs problèmes se sont posés indépendamment lors des élections présidentielles. Par exemple, au cours du premier tour des élections, plus de 50 bureaux de vote dans le département d'Agadez ont été fermés pour des raisons de sécurité. Lors du second tour, le Ministre de l'intérieur a ordonné au préfet d'Agadez d'ouvrir à nouveau les bureaux de vote. Les responsables du MNSD ont essayé de s'y opposer. Ils ont argumenté que, pour des raisons de sécurité, ils ne pouvaient faire campagne dans la région ou détacher sans

113

crainte leurs surveillants dans les bureaux de vote. En dernière instance, le sous-préfet d'Agadez a déclaré que la sécurité ne pouvait être assurée que dans 18 des bureaux de vote précédemment fermés.

S'agissant d'une question connexe, trois bureaux de vote dans le département d'Agadez ont été chargés d'accueillir 16.000 électeurs déplacés le jour du scrutin. Bon nombre d'électeurs nomades attendirent toute la journée jusqu'à l'heure de fermeture officielle sans pouvoir voter. Par bonheur, des représentants de la COSUPEL étaient présents pour convaincre les responsables que, conformément au code électoral, les personnes en file d'attente à l'heure de clôture devaient être autorisées à voter. Il est toutefois impossible d'estimer le nombre d'électeurs qui ont renoncé à voter en raison des changements de dernière minute du lieu de vote, du trajet requis pour se rendre aux nouveaux bureaux, des longues files d'attente sous le soleil ou du fait d'avoir cru, à tort, qu'il leur serait interdit de voter après la fermeture des bureaux de vote, quel que soit leur place dans la file d'attente.

De même, dans la région septentrionale du Bénin, trois bureaux de vote étaient censés ouvrir pour accueillir les Nigériens expatriés, or il n'y eut en fin de compte qu'un seul bureau de vote établi. Les observateurs ont été informés que l'ambiance de chaos et les longues files d'attente avaient effectivement découragé ou empêché bien des électeurs d'exercer leur droit.

Chapitre 6

Décompte des voix

A. Les opérations officielles de dépouillement

Le décompte des voix a commencé sous la supervision du président du bureau de vote immédiatement après la fermeture du bureau. Tout d'abord, il a été procédé à l'ouverture des urnes. Les enveloppes s'y trouvant ont été comptées devant les responsables du bureau de vote, les surveillants détachés par les partis politiques ainsi que les observateurs nationaux et internationaux. Tout écart dans le nombre des enveloppes se trouvant dans l'urne a été noté sur le procès-verbal.

Les scrutateurs ont été sélectionnés au hasard parmi les électeurs se trouvant encore dans le bureau de vote. Ces personnes ont retiré les bulletins des enveloppes et les ont regroupés en deux tas, les bulletins valides et les bulletins potentiellement nuls. Le choix figurant sur chaque bulletin était annoncé au président qui le répétait à haute voix, après quoi le secrétaire notait le vote sur une liste. Les représentants des candidats ou des partis avaient la possibilité de vérifier chaque bulletin compté.

115

Le président ou le secrétaire était chargé de remplir de procès-verbal qui était copié puis signé par tous les membres du bureau de vote. Les bulletins nuls et blancs étaient joints au procès-verbal initial qui était ensuite transmis au Ministre de l'intérieur et, ultérieurement, à la Cour suprême. Une copie du procès-verbal était conservée dans le bureau du maire de la région où se trouvait le bureau de vote. Chaque candidat ou son représentant avait le droit de recevoir une copie du procès verbal sur demande.

Les résultats du dépouillement ont été communiqués par les départements à la Commission électorale nationale et au Ministre de l'intérieur. Lors de chaque dépouillement, la COSUPEL a effectué parallèlement des calculs complets en vue de vérifier les résultats transmis par la Commission électorale nationale. Plus précisément, au cours des élections législatives, les représentants de la COSUPEL ont étudié chaque procès-verbal transmis au siège du département en vue du décompte officiel. Ils ont comparé les résultats communiqués par chaque arrondissement et les chiffres calculés de façon indépendante. Ensuite, les représentants régionaux de la COSUPEL ont préparé un procès-verbal séparé aux fins d'utilisation par la Commission et l'ont télécopié au siège de la Commission à Niamey où il a été possible de le comparer aux chiffres officiellement transmis par chaque département. Quand il n'y avait pas d'écart, la COSUPEL approuvait ou validait les résultats officiels dudit département. Quand les chiffres ne correspondaient pas ou que les procès-verbaux de la COSUPEL étaient retardés, l'annonce des résultats officiels, même à titre provisoire, était aussi repoussée jusqu'à ce que l'on rectifie l'écart ou que l'on vérifie le procès-verbal d'une autre façon.

Tout en offrant un moyen de vérification efficace, cette procédure a exigé énormément de temps et a fini par retarder de plusieurs jours l'annonce des résultats provisoires. Au cours des élections suivantes, la COSUPEL pallia le problème en vérifiant et en signant directement le procès-verbal dressé par la Commission électorale nationale. Cette modification permit de rationaliser les opérations de dépouillement et apportait la preuve que la COSUPEL avait de plus en plus confiance dans les aptitudes de l'Etat à administrer les élections.

A la conclusion des opérations de dépouillement, le Ministre de l'intérieur et la COSUPEL ont publié les résultats préliminaires à titre

officiels et les ont communiqués à la Cour suprême. La Cour, pour sa part, a validé les procès-verbaux et a ensuite annoncé les résultats officiels et définitifs.

B. Résultats des élections

Les résultats préliminaires des élections législatives ont été annoncés par le président de la COSUPEL trois jours après la date de fermeture des bureaux de vote. Malgré le fait que, pour la plupart des départements du pays, les résultats des élections étaient connus et avaient été vérifiés au centre national du dépouillement, l'annonce de tous les résultats fut retardée jusqu'à ce que l'on localise et vérifie les procès-verbaux manquants de deux bureaux de vote à Zinder. Le retard qui en résulte engendra, au départ, scepticisme et malaise chez les électeurs.

Les résultats officiels furent les suivants : Mouvement national pour la société de développement (MNSD) 29 sièges; Convention sociale et démocratique (CDS) — 22; Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) — 13; Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès (ANDP); 11; Union des forces populaires pour la démocratie et la progrès — 2; Union des patriotes démocrates et progressistes — 2; Parti progressiste nigérien / Rassemblement démocratique africain — 2; Parti nigérien social-démocrate — 1 et l'Union pour la démocratie et le progrès social — 1. (Voir l'annexe V).

Les observateurs ont noté que l'affiliation tribale ou régionale semblait être le principal indicateur du soutien politique en faveur d'un parti. Par exemple, l'ANDP-Zaman Lahiya a remporté huit de ses 11 sièges dans les départements de Dosso et de Tillabéry. Ces deux départements sont situés à la pointe ouest du Niger et sont des centres de population Djerma. Par contre, l'ANDP n'a pu remporter un seul siège à Zinder, département peuplé principalement de Hausas. En comparaison, la CDS-Rahama, un parti associé à l'ethnie Hausa, a gagné neuf des 14 sièges à Zinder mais seulement trois des 23 sièges dans les départements de Dosso et de Tillabéry.

Les détails des résultats officiels des élections présidentielles du 27 février établissent que le candidat du MNSD, M. Tandja Mamadou, est bien loin des 50 pour cent de voix plus une requises pour remporter d'emblée la direction du pays mais qu'il peut confortablement devenir l'un des deux candidats du second tour.

117

32 Elections au Niger

M. Mahamane Ousmane, candidat de la CDS-Rahama, devient son opposant au deuxième tour ayant remporté huit points de moins que lui.

Les résultats des élections présidentielles du premier tour sont les suivants : (total des votes exprimés et pourcentage du vote total) : Tadjia Mamadou (MNSD) – 439.429 (34,57 %); Mahamane Ousmane (CDS) – 339.113 (26,68 %); Mahamadou Issoufou (PNDS) – 197.395 (15,53 %); Moumouni Djermakoye (ANDP) – 191.551 (15,07 %); Illa Kané (UPDP) – 32.866 (2,59 %); Oumarou Youssouf (PPN) – 25.661 (2,02 %); Omar Katzelma Taya (PSDN) – 23.414 (1,84 %); Djibo Bakary (UDFP) – 21.613 (0,70 %). (Voir l'annexe VI).

S'agissant du deuxième tour, les résultats officiels ont reconnu M. Ousmane comme le premier président choisi au terme d'une élection démocratique et multipartite depuis l'indépendance du Niger. M. Ousmane remporte l'élection avec un total de 763.476 suffrages (54,42 %) contre 639.418 votes (45,58 %) pour M. Tadjia Mamadou. (Voir l'annexe VII).

Les résultats électoraux annoncés sont largement acceptés aussi par les partis politiques que par les électeurs. La consultation législative ayant donné une indication de la puissance respective de chaque parti dans le pays, les électeurs ne semblaient pas être surpris par la répartition des suffrages lors des élections présidentielles ultérieures. De plus, les diverses plaintes émanant des partis politiques au sujet des irrégularités pré-électorales ont été réglées par les décisions opportunes de la COSUPEL et de la Cour suprême. D'autres différends qui subsistaient après les élections furent rapidement et calmement classés quand les requérants s'aperçurent que l'issue de leur requête n'aurait pas sensiblement modifié le résultat final des élections compte tenu de la marge de victoire appréciable du gagnant.

1/5

Chapitre 7

La coordination de la mission d'observation

Le présent chapitre décrit les circonstances particulières propres au Niger, qui ont permis aux observateurs des différents pays de coordonner aussi étroitement leurs efforts. Il explique aussi en détail les activités de la coordination et les aspects novateurs de cette initiative.

Le 8 octobre 1992, le NDI a reçu une demande du gouvernement du Niger lui demandant de bien vouloir observer le déroulement des élections dans cette période de transition. Plusieurs options programmatiques s'offraient au NDI. L'une d'elle était de mettre sur pied une délégation internationale d'observateurs autonome et de grande envergure. Le NDI a organisé des missions de ce genre lors de 25 consultations électorales depuis 1986, dont trois en pays africains. Une autre option était de décliner l'invitation, ce que le NDI fait couramment lorsque la possibilité d'évaluer le scrutin de façon crédible lui paraît lointaine. Toutefois, s'agissant du Niger,

119

plusieurs facteurs amenèrent le NDI à choisir une troisième option – participer à la coordination des activités des observateurs.

En premier lieu, les observateurs politiques et le NDI s'attendaient à ce que les élections au Niger se déroulent dans une atmosphère paisible et non conflictuelle. Les élections prévues étaient le fruit d'une décision consensuelle prise par la Conférence nationale et devaient être administrées par un gouvernement intérimaire multipartite. Ces facteurs donnaient à penser que le climat dans lequel se dérouleraient les élections serait relativement sûr et constructif. De plus, malgré la présence d'ethnies diverses et rivales dans le pays, ces groupes avaient de longs antécédents de coexistence pacifique. La rébellion Touareg, grand cas d'exception dans des relations ethniques autrement calmes, est d'ailleurs relativement isolée au nord du pays et n'a pas porté atteinte de façon grave à l'intégrité du scrutin dans son ensemble.

En deuxième lieu, le NDI a estimé que les élections au Niger seraient non seulement difficiles mais onéreuses à surveiller. En effet, le Niger est un vaste pays, à faible densité démographique et doté d'une infrastructure de transports et de communications minime. Le coût afférent à la venue et au déploiement de délégations internationales d'ampleur non négligeable pour trois élections distinctes a également joué contre l'adoption d'une formule d'observation de grande envergure et autonome au NDI.

En troisième lieu, le souhait et la capacité de l'Institut de soutenir la transition au Niger ont été tributaires de questions de priorité, d'allocation de ressources et d'investissements antérieurs. Le NDI était désireux de continuer à participer au processus de transition au Niger. Ses interventions avaient commencé, par l'organisation d'une conférence sur les modalités d'observation des élections en novembre 1991, suivi par deux séries de séminaires en mars et en octobre 1992. A la même période, le NDI s'était déjà engagé à observer le déroulement des élections présidentielles sénégalaises qui eurent lieu le 21 février 1993.

En quatrième lieu, l'importance de la transition pour les Nigériens et le poids potentiel de ce modèle pour d'autres pays ont fortement influé sur la décision du NDI d'assumer un rôle au cours de ce scrutin. Le Niger, pays musulman aux longs antécédents de régime monopartite, posait, en matière d'essor démocratique, une gageure intéressante. En outre, l'effort consenti par le Niger en vue

120

d'organiser sa transition par voie de conférence nationale et de gouvernement intérimaire multipartite était une initiative que le NDI souhaitait examiner de plus près.

Enfin, le choix fait par le NDI d'aider dans la coordination des activités des observateurs et de leur faciliter la tâche, a été déterminé en partie par la demande d'assistance émanant des représentants des Nations Unies et du corps diplomatique en poste au Niger et par l'excellence de leurs rapports. L'équipe du PNUD a organisé des réunions hebdomadaires de planification avec la communauté des bailleurs de fonds (les pays finançant les programmes d'assistance au développement) pendant les deux années de transition et la période pré-électorale. L'étroitesse de cette collaboration est apparue encore plus nettement à l'occasion des réunions préliminaires que le NDI a organisé avec les parrains éventuels des délégations d'observation au tout début de l'élaboration du projet.

Peu de temps après avoir été invité à observer le déroulement des élections, le NDI s'est mis en rapport avec l'unité chargée de l'assistance électorale des Nations Unies à New York, les représentants des bailleurs de fonds au Niger et d'autres organisations non gouvernementales intéressées en vue de connaître les projets de chaque groupe en matière de suivi. A l'époque, les bailleurs de fonds envisageaient la dépêche de petites délégations internationales. Aucun organisme local ne pensait mener, de façon indépendante et non-partisane, une opération d'observation des élections. Les bailleurs de fonds et les associations locales se sont toutefois déclarés intéressés par les activités de formation, de prise de direction des activités et de coordination générale.

Des discussions ultérieures ont permis d'élaborer un programme au titre duquel le NDI s'est joint aux Nations Unies et au PNUD en vue de coordonner les activités des observateurs. (Voir l'annexe VIII). Ce sont les Nations Unies, symboles de non-ingérence, de multinationalisme et de neutralité, qui mobilisèrent en dernière instance une myriade de délégations indépendantes. Le rôle directeur des Nations Unies conféra une légitimité accrue à la notion de la coordination et facilita aux observateurs l'accès auprès de responsables du gouvernement et des partis politiques.

Opérant sous l'égide des Nations Unies, le NDI conseilla le Représentant résident du PNUD sur la façon d'élaborer et de mener à bien une opération de surveillance électorale. Le plan du NDI

126

comprenait quatre grands volets : mise sur pied d'un secrétariat au Niger en vue de coordonner les activités et de suivre la conjoncture politique en période pré-électorale; organisation de séminaires de formation d'une journée entière à l'intention des observateurs; élaboration et mise en oeuvre des plans de déploiement des observateurs le jour du scrutin; et échange d'informations dans le cadre d'une réunion de compte rendu après les élections.

A. Secrétariat

En janvier 1993, soit cinq semaines avant la première consultation populaire, la coordination ouvrit un secrétariat à plein temps (dénommé ci-après "le secrétariat") à Niamey au Niger. Les principaux membres de ce secrétariat étaient les suivants : Steve Dinkin, Chargé de projet au NDI; Michael Stoddard, Conseiller adjoint en matière de processus électorales; Louise Kantrow, Analyste aux Nations Unies et Ahmed Rhazaoui, Représentant résident par intérim du PNUD au Niger. Installé dans le bâtiment du PNUD, le secrétariat se fixa, au départ, deux objectifs pré-électorales importants : boucler une évaluation pré-électorale et préparer les activités de la coordination.

Evaluation pré-électorale

Peu après leur arrivée au Niger, les membres du secrétariat rencontrèrent le Président et la commission exécutive de la COSUPEL, le Ministre de l'intérieur, les membres de la Commission électorale nationale, les chefs de grands partis politiques, des journalistes et des représentants des associations de défense des droits de l'homme et autres groupes de promotion des libertés civiles, en vue de réunir les informations nécessaires à la préparation d'un rapport d'évaluation du climat pré-électoral. Le secrétariat organisa également un voyage d'une semaine à travers le pays pour s'entretenir avec les responsables administratifs et électoraux locaux ainsi qu'avec les représentants de partis politiques.

Ces efforts divers permirent au secrétariat d'analyser en détail les modalités du système électoral et le cadre de la campagne, en privilégiant l'étude de questions telles que l'accès aux médias, les préoccupations en matière de sécurité, les programmes des partis politiques et le degré de préparation des responsables électoraux. Cette évaluation de la conjoncture pré-électorale ainsi que des informations résumant le contexte historique, social et culturel des

élections, ont été distribués aux Nigériens et à toutes les délégations d'observateurs sous forme de rapport pré-électoral, en langues anglaise et française. L'évaluation permit aux participants de la coordination d'évaluer le cadre global des élections au lieu de s'intéresser uniquement aux tâches prévues pour le jour du scrutin.

Préparatifs en vue des tâches de la coordination

Parallèlement à l'évaluation pré-électorale, le secrétariat engagea les préparatifs du programme visant le suivi du scrutin. M. Rhazaoui convoqua dans les bureaux du PNUD des réunions hebdomadaires avec les parrains des délégations d'observateurs en vue d'arrêter leur mandat et de réfléchir aux préparatifs organisationnels et logistiques de la coordination. (Les détails de planification et de mise en oeuvre du plan de déploiement sont décrits à la section C. ci-après). Le secrétariat fit aussi office d'agent de liaison entre les délégations indépendantes d'observateurs et les responsables électoraux nigériens en vue d'obtenir les accréditations requises et d'informer les autorités de toutes préoccupations au sujet des élections.

Le mandat des participants traduisait le double objectif sous-jacent de la coordination : mener une évaluation bien documentée et crédible du climat pré-électoral au Niger et tirer parti de l'efficacité propre à la division du travail. Pour être plus précis, les avantages du programme étaient les suivants :

- suivre le déroulement du scrutin et faire rapport à ce sujet depuis les préparatifs de la consultation jusqu'à l'aboutissement des enquêtes post-électorales;
- réduire, dans toute la mesure du possible, le double emploi et les dépenses de ressources au sein des délégations d'observateurs;
- encourager les tâches d'observation de la plus grande qualité possible et, en échangeant informations et connaissances sur les techniques de suivi, réduire le plus possible les disparités potentielles entre les évaluations;
- veiller à ce que la collecte des informations repose sur une solide compréhension du contexte politique et des lois électorales;
- observer autant de bureaux de vote et collecter autant de renseignements que possible le jour de l'élection; et
- respecter l'autonomie institutionnelle de chaque délégation, notamment la latitude pour chaque groupe de publier des évaluations indépendantes du scrutin après les élections.

127

Atteindre ce dernier objectif dans le cadre d'une mission coordonnée s'avéra être une gageure de taille. La plupart des observateurs représentaient des délégations parrainées par des gouvernements étrangers. Les déclarations émanant d'observateurs lors d'un scrutin étant susceptibles d'influer sur les rapports entre l'état hôte et le gouvernement étranger en question, le risque pour les délégations de rendre publiques des déclarations divergentes était manifeste.

Cette dynamique de coordination donna lieu à l'adoption de lignes directrices concernant le mode de fonctionnement de la mission coordonnée. En premier lieu, les participants de la mission coordonnée allaient être tenus de remplir le même mandat et astreints à un code de conduite commun dans la mesure uniquement où ils y consentiraient librement. En deuxième lieu, toutes les grandes décisions ayant un impact sur la mission coordonnée seraient prises par voie de consensus; dans l'éventualité où il ne serait pas possible d'aboutir à l'unanimité, chaque délégation serait libre de poursuivre ses objectifs de façon indépendante. En troisième lieu, le secrétariat allait informer les délégations participantes de tout événement nouveau et solliciter des conseils avant de prendre toute décision majeure.

En guise de dernière étape dans ces préparatifs, le secrétariat devait arrêter la composition de la mission coordonnée. En l'occurrence, le NDI a cherché à augmenter le nombre des participants et à élargir la composition de la mission. Pour être plus précis, le NDI a cherché à associer aux travaux de la mission coordonnée trois organisations nigériennes de défense des droits de l'homme, le Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social (GERDDES), dont le siège se trouve à Cotonou, ainsi que des représentants de la plupart des missions diplomatiques à Niamey. Des ressortissants étrangers résidents (à savoir, des fonctionnaires du gouvernement français ou des Nations Unies vivant au Niger) furent également ajoutés à la liste des participants potentiels par leurs chefs de délégation respectifs.

B. Formation des observateurs chargés de suivre les élections

Deux jours avant chaque scrutin, l'équipe du PNUD et du NDI a organisé des séances didactiques d'une journée complète à

l'intention de tous les observateurs accrédités à suivre les élections. Le secrétariat a remis à chaque observateur une lettre d'accréditation, un badge officiel de la COSUPEL et un dossier d'informations générales sur la conjoncture politique et le système électoral au Niger. Etaient inclus dans ses dossiers un exemplaire de la constitution du Niger et du code électoral, le rapport d'évaluation préparé par le NDI sur le contexte pré-électoral, un manuel expliquant le rôle des observateurs et les techniques de suivi (voir l'annexe IX), des fiches pour consigner les observations le jour du scrutin (voir l'annexe X), des cartes, des données économiques et des documents pédagogiques utilisés par les responsables locaux du scrutin ainsi que les échantillons des bulletins de vote.

L'ordre du jour de la réunion d'information était ambitieux. Au cours des sessions de travail, NDI a fait l'historique politique du Niger, discuté du rôle des observateurs lors du scrutin et analysé en détail le système et le code électoral. Les experts de la COSUPEL et de la Commission électorale nationale ont répondu aux questions concernant l'interprétation des lois électorales et les difficultés qui pourraient en découler. Les représentants des partis politiques étaient présents pour faire connaître leur avis et répondre aux questions.

Au cours du volet pédagogique de la réunion d'information, le secrétariat a souligné combien il était important d'observer le scrutin de façon impartiale et d'employer les méthodes les mieux adaptées pour atteindre cet objectif. Parmi les nombreux arguments présentés, précisons que le secrétariat a particulièrement insisté sur l'objectivité, la nécessité de replacer dans une perspective globale l'impact respectif des irrégularités constatées sur l'aboutissement des élections et les techniques d'enregistrement de l'information. Comme NDI l'a indiqué, la publication de déclarations, notamment les évaluations post-électorales, était assujettie à des mandats différents selon la délégation considérée au sein de la mission coordonnée. A titre indicatif, la délégation Canadienne a informé la mission coordonnée que son mandat officiel lui interdisait de s'exprimer publiquement sur le déroulement du scrutin, quel que soit le moment considéré. Pourtant, d'autres délégations n'étaient pas soumises aux mêmes restrictions. A maintes reprises, il fut réitéré aux observateurs que la crédibilité de chaque délégation et de la mission d'observation coordonnée dans son ensemble était mieux servie par une conduite impartiale.

125

C. Déploiement stratégique

Le déploiement des observateurs constituait le troisième grand volet de la mission d'observation coordonnée. Au cours de la semaine précédant chaque élection, le secrétariat a rencontré les représentants de toutes les délégations participantes afin de dresser l'inventaire du personnel et des ressources.

Chaque délégation a fourni au secrétariat une liste de ses observateurs. Ensuite, la liste complète a été envoyée à la COSUPEL aux fins d'accréditation. Ce document contenait aussi les noms des ressortissants étrangers résidents au Niger et qui travaillaient sous l'égide des organismes parrainant les délégations. Aux observateurs se trouvant dans l'impossibilité de participer au séminaire de formation, le secrétariat a fait livrer carte d'accréditation, badges, manuel de formation et fiches de vérification pour le scrutin. Au total, les trois consultations électorales ont réuni 15, 18 et 16 délégations participantes, soit un total de 136, 162 et 132 observateurs respectivement. (Voir l'annexe XI).

Lors de la réunion qui eut lieu avant les élections, les représentants des délégations ont discuté avec le secrétariat des moyens de transport et de communication que la mission devait mettre à leur disposition. En raison des menaces de violence émanant des rebelles et des possibilités de prises d'otages sur la route menant de Niamey à Agadez, la coordination a loué un petit avion, ce qui a permis aux équipes d'observer chacun des scrutins dans la ville d'Agadez. Pour toutes les autres régions, les véhicules ont été loués ou bien fournis par les missions diplomatiques à Niamey.

Une fois le nombre de véhicules et de chauffeurs établi, les représentants des délégations ont élaboré un plan en vue de déployer les observateurs. Il s'agissait, entre autres, d'identifier les centres de population et les zones susceptibles de poser des difficultés (comme Agadez, Tahoua et Zinder) à la lumière des études pré-électorales menées par le secrétariat. Une fois qu'un nombre suffisant d'équipes eut été affecté à ces régions sensibles, les autres équipes d'observateurs furent envoyés dans divers sites géographiques, aux traditions politiques diverses, dans le but d'obtenir un échantillon plus représentatif des sites observés. En vertu du plan de déploiement établi, les équipes ont été envoyées dans les zones rurales et éloignées, de Diffa à la pointe Est du pays, à Torodi le long de la frontière avec le Burkina Faso au Sud, dans les villes de Ouallum et

126

de Tillabéry près du Mali au Nord ainsi que dans les centres urbains de Zinder et de Niamey.

L'étape suivante de la mission était de mettre en oeuvre ce plan de déploiement. Le lendemain du séminaire de formation, les équipes se sont rendues dans leur région d'affectation. Dès leur arrivée dans la ville qui devait leur servir de base pour le jour de l'élection, les équipes se sont entretenues avec les responsables locaux et les représentants des partis politiques en vue de présenter les objectifs de la mission et d'évaluer les événements récents.

Le jour de la consultation, les équipes ont observé les modalités d'ouverture des bureaux de vote, de scrutin, de dépouillement et de transmission des résultats. Les observateurs ont aussi noté sur leurs fiches de vérification l'emplacement, l'identité, le nom des chefs des bureaux de vote, le nombre d'électeurs inscrits ainsi que le type et l'heure de leurs observations dans chaque bureau de vote.

Les fiches de vérification ont offert aux observateurs un canevas pour consigner les informations qui permettraient d'établir si les responsables des bureaux de vote suivaient ou non les procédures convenables. Chaque fiche comprenait des espaces blancs pour identifier les irrégularités potentielles sur les points suivants : disponibilité des fournitures destinées à l'élection (bulletins de vote, encre indélébile et listes électorales); présence des responsables dans les bureaux de vote; actes visant à influencer de façon indue ou à intimider les électeurs; durée passée en file d'attente et temps requis pour se faire identifier et voter. Avant de quitter le bureau de vote, les observateurs cotaient la qualité du déroulement du scrutin sur leur fiche. Les équipes d'observation sont restées une vingtaine de minutes dans chaque bureau de vote, visitant 10 à 15 bureaux environ par jour.

En fin de journée, les observateurs ont suivi, pour la deuxième fois, l'ouverture des urnes et le décompte des enveloppes et ils ont noté si le nombre total des enveloppes obtenu correspondait au nombre d'électeurs inscrits coché sur la liste. Puis, ils ont indiqué sur leur fiche de vérification le nombre total de votes exprimés, de bulletins nuls et sujets à contestation, le nombre de suffrages pour chaque parti et le nombre total d'électeurs inscrits. Les observateurs furent également priés d'enregistrer les plaintes verbales et les protestations consignées dans les procès-verbaux.

127

Dans la soirée, les observateurs ont visité les sièges régionaux de centralisation des résultats du scrutin. Un bon nombre des observateurs détachés à Niamey ont suivi le recensement des votes au siège national. Les observateurs étrangers résidents, encore en poste à l'intérieur du pays après les élections, ont été priés de renvoyer leurs formulaires de commentaires à leur chef de délégation par téléphone, télécopieur ou de les remettre pour acheminement à d'autres équipes retournant sur Niamey.

D. Réunion de compte rendu

Deux jours après les élections, la plupart des observateurs se sont rassemblés à Niamey pour une réunion de synthèse. Le porte-parole de chaque délégation a procédé à une évaluation générale de l'élection et a résumé les observations de son groupe. A l'issue de chaque exposé, les autres délégués ont eu la possibilité de poser des questions. A plusieurs reprises, les délégations ont été priées de préciser tel ou tel point de leur résumé ou de citer un cas pertinent aux fins d'illustration.

Le secrétariat a adopté deux règles pour les réunions de compte rendu en vue d'encourager une évaluation franche des procédures électorales. En premier lieu, les médias ont été exclus jusqu'à ce que les délégations soient prêtes à communiquer leurs conclusions lors d'une conférence de presse. En deuxième lieu, comme nous l'avons noté précédemment, les commentaires ou observations formulés au cours de la réunion de compte rendu ne devaient être attribués à aucun membre particulier d'une délégation en cas de déclaration publique.

A l'issue de chaque scrutin, lorsque les résultats préliminaires semblaient n'être sujets à aucune contestation et que les évaluations des membres de la mission coordonnée étaient relativement cohérentes, des conférences de presse ont été organisées l'après-midi suivant la réunion de compte rendu. En règle générale, les chefs des plus grandes délégations ont fait des déclarations brèves et répondu aux questions des journalistes présents. Ayant réuni les rapports de lieux divers et lointains dans chacun des départements du pays, échangé et vérifié ces observations dans le cadre d'un débat ouvert, les délégations de la mission coordonnée d'observation ont pu présenter une évaluation globale et objective des élections moins de 48 heures après la fermeture des bureaux de vote.

125

Chapitre 8

Analyse rétrospective

La présente section du rapport contient une analyse de plusieurs aspects saillants des élections au Niger et de la mission d'observation coordonnée. Elle a aussi pour objectif d'examiner comment ces caractéristiques ont contribué à l'aboutissement positif des élections et des tâches de suivi du scrutin.

Depuis 1989, date à laquelle le mouvement démocratique multipartite commence à gagner toute l'Afrique, les élections de transition ont donné des résultats mitigés. Certaines consultations, telles celles du Gabon et de Côte d'Ivoire, ont été administrées par les gouvernements en place avant que de nouvelles institutions politiques et associations de défense des droits civiques n'aient eu le temps de se développer. Ainsi ces gouvernements n'ont-ils fait face qu'à une concurrence limitée et ont-ils pu continuer à contrôler pouvoirs exécutif et législatif. Dans d'autres pays tels l'Angola, le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, le Sénégal et le Togo, les mouvements d'opposition avaient atteint un niveau de développement plus avancé. Toutefois, en raison d'un manque d'information des électeurs, de manoeuvres d'intimidation, de fraude et d'abus des

prérogatives de la part des responsables en poste ou des aléas de l'administration, ces consultations électorales se sont avérées bien moins qu'idéales et les partis perdants ont refusé de s'incliner devant les résultats. A l'opposé, la récente transition au Niger s'inscrit dans le prolongement d'un schéma d'élections démocratiques et empreintes de calme en Afrique comme en témoignent les scrutins organisés au Bénin, au Cap-Vert, au Congo, au Mali et en Zambie.

A. Les élections nigériennes de 1993

La transition politique au Niger doit son succès et son aboutissement à ses origines spécifiques. En effet, les premières mesures visant des élections multipartites ont été prises par les représentants des divers segments de la société nigérienne qui ont participé à des négociations politiques fructueuses et pacifiques. Lors de la Conférence nationale en juillet 1991, le Niger s'est doté d'une structure de gouvernement pluraliste cohérente et capable d'opérer. Ce gouvernement contribua dans une large mesure à l'organisation et à la tenue à bien d'élections crédibles et à rehausser le degré de confiance des parties en lice vis-à-vis du scrutin. Le fait que le dirigeant du pays ait renoncé à se présenter comme candidat à l'élection présidentielle a également façonné un cadre électoral dépourvu des obstacles ayant gêné d'autres transitions récentes. La composition multipartite des structures administratives de décision et le caractère transparent des activités gouvernementales a favorisé l'établissement d'un tel climat, à chaque étape du processus.

La fonction de vérification indépendante et non partisane assumée par la COSUPEL est un autre facteur majeur dans le succès de ces élections. Constituée de représentants du pouvoir judiciaire, des universités et des associations de défense des droits de l'homme, cet organisme quasi-gouvernemental a su rester crédible auprès de toutes les parties. En outre, la COSUPEL a également fait office de système informel de contre-pouvoir suscitant la confiance à la fois des concurrents et des observateurs.

Par son choix de système électoral, le gouvernement provisoire a pu aussi calmer les tensions propices à l'établissement d'un cadre conflictuel. L'organisation d'élections législatives fondées sur un système de représentation proportionnelle avant le scrutin présidentiel à deux tours a permis à plusieurs partis d'obtenir un nombre non négligeable de représentants au Parlement avant de choisir le dirigeant du pays selon le mode électoral du "gagnant remporte tout". Les 83

130

sièges au Parlement ont été répartis entre neuf partis politiques, communiquant ainsi le sens d'un attachement institutionnel vis-à-vis des élections à un large éventail d'intérêts idéologiques et ethniques. Le climat politique était moins polarisé au cours de la période précédant les élections présidentielles, surtout pour des partis comme le MNSD qui remporta 29 sièges aux élections législatives.

Enfin, un facteur sous-jacent mais toutefois important dans les élections nigériennes est la tradition de paix qui caractérise l'interaction d'intérêts et d'ethnies même lors qu'ils sont en compétition. Le parti au pouvoir et l'armée, dominés par les Djermas, le gouvernement intérimaire à majorité Hausa et les partis d'opposition ont réglé leurs différends par voie de dialogue et de négociations. De même, le fait que M. Ousmane soit parvenu à créer la coalition AFC, au-delà des désaccords idéologiques et ethniques, illustre le penchant pragmatique du peuple nigérien. Il est regrettable que la question des Touaregs n'ait pas été caractérisée par un climat de relations aussi favorable.

Plusieurs questions supplémentaires méritent d'être citées. En premier lieu, en organisant quatre scrutins — dont le référendum sur la constitution — en quatre mois, le gouvernement intérimaire a déployé une énergie et fait preuve d'un dévouement énorme. Ces opérations ont toutefois prélevé un lourd tribut tant sur le plan logistique que financier. La multiplicité des élections a peut-être fait baisser le taux de participation dans certaines régions.

En second lieu, lors de chaque scrutin, le taux de participation des électeurs inscrits était de 35 pour cent environ. Or la faiblesse de ce chiffre ne suggère pas une remise en question du mandat du nouveau gouvernement et n'implique pas davantage qu'un fort pourcentage des électeurs habilités à voter a été privé de ce droit. En vérité, le degré de participation aurait pu être augmenté si les élections, qui ont eu lieu par ailleurs au plus fort de l'été, n'avaient pas coïncidé avec le Ramadan. Les responsables nigériens nous ont fait savoir qu'ils essaieraient d'éviter ces difficultés de calendrier à l'avenir.

La faiblesse du taux de participation s'explique peut-être mieux par le fait que certaines listes électorales étaient périmées et contenaient un nombre anormalement élevé de noms. A l'avenir, les listes défectueuses pourraient être corrigées en organisant une campagne minutieuse d'inscription des électeurs; ce qui, pour des

121

raisons administratives, n'a pas été entreprise avant ces élections de transition. Un autre facteur ayant contribué au faible taux de participation a pu être les dizaines de milliers de cartes d'électeurs qui n'ont jamais été distribuées. En effet, il est possible que les personnes dépourvues de cartes n'aient pas été au courant des dispositions de la loi électorale permettant l'utilisation d'autres pièces d'identité en vue de voter. Une plus grande diligence de la part de l'administration et une meilleure information des électeurs pourraient remédier à cette situation à l'avenir.

En dépit de ces inconvénients, les observateurs tout comme les participants sont parvenus à la conclusion que cette série d'élections est une affirmation retentissante de l'engagement du Niger en faveur de la démocratie pluraliste. De plus, les difficultés qui se sont posées ont été traitées par les autorités administratives, les candidats et les électeurs avec tant de bonne volonté. Dans l'ensemble, un tel engagement vis-à-vis d'un scrutin juste et ouvert présenté par l'expérience nigérienne pourrait servir de modèle à d'autres pays africains.

B. La coordination de la mission d'observation

La coordination des activités des observateurs lors des scrutins au Niger a débouché sur des gains nets d'efficacité, de qualité et de crédibilité qui se sont répercutés sur l'ensemble de la mission de suivi. Ceci est dû à plusieurs facteurs. Comme nous l'avons noté au chapitre 7, le climat politique relativement denué de polarisation et le haut degré de coopération entre les délégations indépendantes d'observateurs se sont conjugués pour créer un environnement idéal au sein duquel coordonner les activités.

Dans le cas du Niger, une collaboration étroite — notamment l'usage de fiches d'enregistrement communes, l'organisation conjointe de sessions d'information et de formation et l'échange constant des informations — a amélioré le degré de qualité et d'uniformité des évaluations émanant des observateurs. A tout le moins, il a été ainsi possible d'éviter les évaluations infondées et les analyses contradictoires. Dans un climat plus controversé, il est probable que les évaluations auraient été plus discordantes. Toutefois, une telle éventualité n'entame pas l'intérêt de coordonner les tâches des observateurs et l'échange d'informations dans d'autres pays.

Cette étroite collaboration est aussi imputable au rôle unique assumé par les Nations Unies. Les principes de non-ingérence, de multinationalisme et de neutralité préconisés par les Nations Unies ont conféré à la mission coordonnée une légitimité accrue auprès des responsables nigériens. Ce rôle a aussi encouragé les délégations à co-opérer.

Au tout début du processus d'accréditation, la COSUPEL s'est demandée si certains groupes d'observateurs potentiels étaient prêts à remplir leurs fonctions de manière non partisane et objective. Il fut décidé, en dernière instance, que ces groupes étaient bien impartiaux. La qualité de la mission d'observation fut grandement rehaussée par le fait de les inclure dans les équipes. L'intégration de Nigériens au sein de la mission coordonnée a aussi permis de lever les obstacles culturels et linguistiques et a affiné la compréhension globale que la mission coordonnée avait de la société civile et de la politique du Niger. Point plus important encore, l'augmentation du nombre de membres a été encouragée pour rehausser l'image de marque d'un esprit non partisan et impartial et donner des moyens supplémentaires aux organismes autochtones régionaux et locaux.

Parallèlement, l'extension du nombre de délégations comporte certains risques dans une mission de coordination. D'une part, la neutralité de groupes moins connus est plus difficile à établir. D'autre part, dans une mesure non négligeable, chaque délégation faisant partie d'une mission coordonnée est perçue comme étant associée aux autres. C'est à dire que si une délégation agissait ou s'exprimait avec force ou indépendance, les autres groupes pourraient être considérés comme approuvant ces mesures ou déclarations, même s'ils essayaient de s'en démarquer.

La participation de ressortissants étrangers résidant au Niger dans les délégations d'observateurs est une autre caractéristique novatrice de la mission coordonnée. On a pu ainsi atteindre des régions éloignées et mieux comprendre les questions et les conditions locales. Toutefois, s'agissant de l'inclusion de délégations supplémentaires, les avantages inhérents au fait de faire appel aux ressortissants étrangers résidents ont été amoindris du fait qu'ils pourraient paraître partiaux ou interventionnistes.

L'expérience au Niger montre à quel point la coopération et la coordination d'une mission d'observation améliore la qualité globale des tâches de suivi du scrutin. Effectuer un compte rendu détaillé sur

1/37

la période antérieure et postérieure aux élections, mieux familiariser les observateurs avec les techniques de suivi du scrutin, organiser des réunions d'information sur les particularités du système électoral d'un pays et la situation politique ainsi que l'échange d'informations entre les observateurs sont autant de mesures susceptibles d'améliorer des initiatives d'observation similaires dans d'autres pays. De plus, en déployant le personnel de façon coordonnée le jour du scrutin, les groupes d'observateurs évitent le double emploi et peuvent suivre les événements dans le plus grand nombre possible de bureaux de vote. Pour résumer en alliant ressources humaines, financières et moyens d'information, chaque délégation d'observateurs peut récolter les avantages d'une vaste opération d'observation tout en ne payant qu'une fraction des coûts non négligeables, généralement associés à une telle entreprise.

La bonne conduite de ces élections a permis de jeter des fondements solides en vue de bâtir la démocratie au Niger. Certes, bien des défis restent à relever pendant que le pays commence à étayer son système démocratique. Nous espérons que les dirigeants nouvellement élus au Niger continueront leur importante mission dans un esprit fondé sur le dialogue, la tolérance et le compromis. Le NDI et la communauté internationale restent à ses côtés pour lui prêter main-forte.

ANNEXES

1
7

Annexe I

**Déclaration de Monsieur Tandja Mamadou
Président du MNSD-Nassara**

Mouvement National pour la Société de Développement
(MNSD-Nassara)
Comité central
Bureau politique

Niamey

**Nigériennes
Nigériens!**

Vous venez, ce 27 Mars 1993, d'élire le Président de la 3eme République entre deux candidats que vous ont proposés d'une part le MNSD-Nassara et de l'autre neuf partis politiques coalisés.

Je voudrais en tout état de cause, exprimer nos félicitations à notre frère MAHAMANE OUSMANE, que j'appelle sincèrement à une analyse lucide et responsable de l'échiquier politique nigérien après ce deuxième tour. Une victoire comme celle-ci lui impose, en tant que chef suprême de la nation, une élévation d'esprit et un comportement qui rassemblent et ne laissent aucune place à la haine, au sectarisme et à la provocation. Les agressions qui nous sont signalées çà et là contre nos militants doivent immédiatement cesser. Toute attitude de confrontation doit être évitée à tout prix. Des dispositions conséquentes doivent être prise sur l'ensemble du territoire national.

**Militantes et militants
sympathisantes et sympathisants du MNSD-Nassara**

Vous venez de confirmer à la face du monde que le MNSD-Nassara reste et demeure le premier, le plus grand parti de notre échiquier politique. Vous venez de démontrer que rien ne peut être entrepris qui engage les nigériens sans tenir compte des 45% que vous représentez.

Soyez en remerciés et vivement félicités, mais surtout soyez en fiers et dignes. Demeurez unis et solidaires. Cultivez sans cesse votre amour pour la paix, la sécurité, la justice et la prospérité.

120

Continuez de donner la preuve de votre attachement à l'unité nationale, et de votre loyauté envers la nation nigérienne. Quelles que soient votre situation socio-professionnelle, votre position sociale, je vous demande de rester au service du Niger et de ne voir, en toute chose, que les intérêts supérieurs de notre pays. Je rends un hommage particulier et appuyé aux femmes, à la jeunesse et aux cadres du MNSD-Nassara dont la combativité et le dynamisme ont fait et continueront de faire la force de notre grand parti national.

Pour terminer, je voudrais remercier du fond du coeur tous les partis politiques qui m'ont témoigné leur soutien. Qu'ils soient assurés de la détermination du MNSD-Nassara à poursuivre avec eux dans la sérénité et l'harmonie, l'assainissement indispensable du jeu démocratique dans notre pays, et le triomphe inéluctable de la vérité et de la responsabilité !

Dieu bénisse le Niger !

“Vive le MNSD-Nassara”

Je vous remercie.

127

Annexe II

**Correspondance d'UDPS-Amana
envoyée au Ministre de l'Intérieur
au sujet de candidature de l'UDPS/Amana
aux élections législatives**

Niamey, le 10-02-1993
Le Secrétaire général de l'UDPS-Amana
A Monsieur le Ministre de l'Intérieur

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer des démarches engagées par l'UDPS/Amana et des difficultés auxquelles mon Parti a eu à faire face dans le cadre de l'objet ci-dessus.

En effet, Monsieur le Ministre, nous avons pris la précaution depuis le début des préparatifs des échéances électorales, de nous renseigner auprès de personnes compétentes, auprès de certaines juridictions et même auprès de votre Département Ministériel à propos de la possibilité ou non qu'ont nos très nombreux militants en situation de détention de briguer un mandat électif. La réponse a été partout formelle : toutes ces personnes en détention illégale (violation, entre autres, de l'Ordonnance 74-27 du 8/11/1974 portant création d'une Cour de Sureté de l'Etat et fixant son organisation et la procédure à suivre devant elle) ont bel et bien la latitude de jouir de leur droit de citoyen en matière électorale notamment.

Eu égard à ces précisions, nous avons analysé les modalités pratiques d'exercice de ce droit quand on sait notamment que :

- une grande partie de ces militants en détention illégale n'avait même pas droit aux visites (j'ai personnellement posé ce problème au cours d'une audience accordée par le Premier Ministre en présence du Ministre de l'Intérieur et du Collectif de neuf (9) partis, hélas en dépit de son accord de principe, j'ai été refoulé après plusieurs tentatives d'accès sous prétexte qu'aucune instruction n'avait été donnée;
- la plupart de ces citoyens ayant fait l'objet de perquisition et de "fouille" pas toujours dans les règles n'ont aucun papier à leur

disposition, où dans le meilleur des cas les ont dans un désordre tel que la constitution de leurs dossiers est impossible;

- une grande partie de ces militants en détention illégale s'est vue privée de son salaire, sans ressource aucune, donc dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins vitaux et à fortiori incapables de payer sa caution de candidature;
- le parti lui-même est mis à genoux au plan organisationnel et financier du fait du préjudice grave qui lui est porté par les arrestations massives, en particulier le ratissage systématique de tous les responsables des structures dans certains secteurs. Dans un tel état de délabrement, il est compréhensible que l'UDPS ne soit pas en mesure de régler la caution de ses candidats;
- enfin, il y a les contraintes réglementaires du code électoral notamment celles qui interdisent tout dépôt partiel des dossiers dans le cas du scrutin de liste (j'ai personnellement pris contact avec le DAPJ lorsque quelques uns de nos militants jouissant de leur liberté et figurant sur la liste de nos candidats dans la circonscription de Maradi ont tenté vainement de déposer leurs dossiers pourtant complets. Le DAPJ m'a confirmé que tous les dossiers de la liste devaient être complets pour que le dépôt soit accepté.

Monsieur le Ministre, au vu donc de toutes ces difficultés réelles, soucieux de contribuer à la construction du processus démocratique dans notre pays, désireux d'exercer pleinement nos droits et devoirs de citoyens, nous avons vite et dans un délai raisonnable depuis le 6 décembre 1992, soit un mois 20 jours avant la date limite de dépôt des candidatures, adressé une correspondance officielle au Ministre de l'Intérieur. Il s'agit de notre lettre No. 187/92/CEN/UDPS dans laquelle nous mettions en relief le caractère illégal de la détention de nos militants du fait du Gouvernement, de leur droit de briguer un mandat électoral, des difficultés objectives qui ne leur permettent pas de constituer leurs dossiers, à fortiori de payer leur caution et faire campagne. Dans cette correspondance, nous avons sollicité au nom de l'équité qu'il soit accordé à ces citoyens en détention incontestablement illégale depuis plusieurs mois sans inculpation judiciaire aucune, la possibilité de se constituer nouveau candidats, quitte à verser leur caution et constituer ultérieurement leurs dossiers.

Dans le souci de donner un caractère plus officiel à notre démarche et convaincus de la légitimité de notre requête nous avons

fait largement appel à tous les partenaires sociaux et autres attentifs observateurs jugés nécessaire par nos soins. Il s'agit notamment : du Ministre de la Justice; de la Cour Suprême; du Commissaire du gouvernement (Ministère Public); de la COSUPEL; de la commission électorale nationale; de tous les partis politiques; de toutes les associations de défense des droits de l'homme; de l'USTN et de toutes les représentations diplomatiques.

Monsieur le Ministre, en dépit de toutes ces précautions et de toute cette manifestation de bonne volonté, notre récompense a été l'indifférence, une indifférence totale car, à ce jour, encore nous n'avons pas enregistré la moindre réponse de votre département ministériel, ainsi et face à ce mur de silence à la date de clôture des dépôts de candidatures fixée par le Ministère de l'Intérieur, nous avons décidé de prouver notre indéfectible engagement à contribuer au processus démocratique. Nous avons donc déposé au ministère de l'Intérieur et dans le délai prescrit la liste de cent dix huit (118) candidats UDPS (titulaires et suppléants inclus). Hélas quelle ne fut pas notre consternation de voir avant même la décision de la Cour Suprême que seule notre candidature de la circonscription spéciale de Bermo a été retenue. Pour nous, pour tous les militants de l'UDPS, c'est la preuve formelle de la décision du gouvernement de transition d'écarter notre Parti de la course aux législatives. Est-ce parce que notre parti a souverainement choisi l'option du fédéralisme? Ou alors est-ce parce que l'UDPS ose dire tout haut certaines vérités tabous dans notre pays?

Toujours est-il que le dernier acte en la matière du gouvernement consistant à retarder délibérément l'exécution de la décision de la justice qui a libéré quatre-vingt un (81) de nos militants en détention illégale à Agadez et de les maintenir encore en prison pendant trois (3) semaines pour ne les libérer (oh coïncidence !) que le 26 janvier 1993 à 20 H 30 MN jour même de la clôture du dépôt des dossiers et... après l'heure limite! Cet acte disais-je en lui seul résume le dessein du gouvernement de transition :

- 1) exclure l'UDPS de la course aux législatives;
- 2) provoquer les militants dans l'espoir de susciter des réactions ou autres manifestations de désapprobation afin d'avoir un nouveau prétexte pour opérer des arrestations massives dans nos rangs voire aller plus loin, ça, nous l'avons parfaitement compris. C'est d'ailleurs pourquoi le Comité Exécutif National de

l'UDPS-Amana s'est précipité pour donner un mot d'ordre ferme et des instructions claires à travers toutes nos structures afin que nos militants ne cèdent pas aux jeux auxquels on les accule, et refuser ainsi de prêter le flanc à ces provocations. Toutefois une chose est certaine, c'est que l'UDPS n'entend pas rester les bras croisés, nous utiliserons tous les recours légaux qu'il nous reste encore.

Monsieur le Ministre, le Comité Consultatif et de Contrôle a censuré notre première déclaration radio-télévisée dans le cadre de la campagne électorale simplement parce qu'il ne nous reconnaît pas le droit de faire la genèse de nos démarches, d'expliquer à nos militants, à l'opinion nationale et internationale ce qui s'était passé, d'où le fait que l'UDPS s'est retrouvé avec une seule candidature alors que d'autres ont été plus violents, plus critiques dans le cadre de cette même campagne à l'endroit de gouvernement. Ici également nous entendons user de nos droits dans les règles.

Monsieur le Ministre, nous savons que certaines préfectures notamment celle d'Agadez sont sensibles à notre requête et vous ont même demandé d'intercéder en notre faveur au nom de la Justice sociale. Nous vous saurons donc gré Monsieur le Ministre, de la bienveillante attention que vous voudrez bien accorder à notre ultime et somme toute légitime requête.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma très haute considération.

s/
Mamane-Moussa

Annexe III

**Arrêt numéro 93-6
de la Cour suprême, chambre constitutionnelle
au sujet de la requête de l'UDPS**

Le 13 février 1993.

La Cour suprême, chambre constitutionnelle, saisie par requête numéro 00694 en date du 12 février 1993 du ministre de l'Intérieur conformément aux articles 67 et 68 de la constitution, 28, 84, 87, 88, 89 et 92 de l'ordonnance 92-043 du 22 août portant code électoral en vue de statuer sur l'éligibilité des candidats à l'Assemblée Nationale pour les élections législatives du 14 février 1993, a rendu l'arrêt dont la teneur suit :

...

En la forme

Attendu qu'aux termes de l'article 84 de l'ordonnance 92-043 du 22 août 1992, quarante cinq (45) jours avant l'ouverture du scrutin, le ministre de l'Intérieur arrête la liste des candidats et la transmet à la Cour suprême qui dispose d'un délai de quarante huit (48) heures pour se prononcer sur l'éligibilité des candidats; que la liste des candidats est immédiatement publiée;

Attendu cependant qu'aux termes de l'article 152 de la même ordonnance, les délais prévus à l'article 84 susvisé peuvent faire l'objet d'une réduction, si besoin est, par décret du Premier Ministre, de concert avec le Président de la République et le Haut Conseil de la République;

Attendu que selon les dispositions de l'article premier du décret 93-004/PM/MI du 22 janvier 1993, les déclarations de candidature pour les élections législatives doivent être déposées au ministre de l'Intérieur au plus tard le 26 janvier 1993; que la liste des candidats éligibles est arrêtée et publiée par le ministre de l'Intérieur au plus tard le 29 janvier 1993;

Attendu qu'aux termes de l'article premier du décret 93-005/PM/MI du 22 janvier 1993, le collège électoral est convoqué le 14 février 1993 à l'effet de procéder à l'élection des députés à

142

l'Assemblée Nationale; qu'aux termes de l'article 2 du même décret, la campagne électorale est ouverte le lundi 1er février 1993 à 0 heure et close le vendredi 12 février à minuit ;

Attendu que le ministre de l'Intérieur a transmis à la cour les dossiers des candidats présentés par l'Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS-Amana) pour la circonscription électorale d'Agadez le 12 février 1993, c'est-à-dire le jour même de la clôture de la campagne électorale;

Attendu que le ministre de l'Intérieur soutient à l'appui de sa requête que ces candidats aux élections législatives n'ont pas pu constituer leurs dossiers à temps à cause de leur détention; qu'il souligne par ailleurs que la présentation de candidats aux élections législatives par l'UDPS-Amana revêt une importance capitale pour les organes de la transition; que pour toutes ces raisons il demande à la Cour de recevoir la requête à titre exceptionnel compte tenu de son caractère spécifique;

Mais attendu que le ministre de l'Intérieur ne donne aucune justification juridique quant au caractère exceptionnel de la requête; que les candidats n'ont pas constitué leurs dossiers dans les délais prévus par la loi; il y a lieu de déclarer la requête irrecevable;

Par ces motifs

Vu l'article 40 de la loi 90-10 du 13 juin 1990 déterminant la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Cour Suprême;

Déclare la requête irrecevable;

Dit que cet arrêt sera publié au Journal Officiel de la République du Niger;

Ainsi statué et prononcé par la Cour Suprême, chambre constitutionnelle, en son audience publique du treize février mil neuf cent quatre vingt treize;

...

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le Président et le greffier en chef.

142

Annexe IV

**Avis numéro 93-8
de la Cour suprême,
chambre constitutionnelle
au sujet de la requête du MNSD
concernant la nomination
des responsables de bureaux de vote**

13 mars 1993

La Cour Suprême, Chambre Constitutionnelle, statuant pour avis requis, en son audience du treize mars mil neuf cent quatre vingt treize tenue au palais de ladite Cour a délibéré l'avis suivant :

La Cour

Sur le rapport de Monsieur le Conseiller AMADOU HAMA ALGINY, les conclusions de Monsieur le Procureur général et après en avoir délibéré conformément à la loi;

Statuant sur la requête régulièrement introduite par le Premier Ministre, suivant lettre no. 00056/SGG du 11 mars 1993 enregistrée au greffe de la Cour le même jour sous le numéro 157, et tendant à ce qu'il plaise à la Cour de bien vouloir donner une interprétation de l'article 46 de l'ordonnance 92-43 du 22 août 1992 portant code électoral, sur la désignation des membres des bureaux de vote par les partis politiques;

...

Au fond

Considérant que la requête saisissant la cour demande à ce qu'il soit donné une interprétation de l'art. 46 de l'ordonnance 92-43 du 22 août 1992 qui dispose : "Le président et les membres du bureau de vote sont nommés par le préfet dont relève la circonscription, sur proposition des sous-préfets, des maires et des partis politiques";

Considérant que la requête ainsi présentée est assortie de la question suivante, savoir : "si tous les partis politiques légalement reconnus peuvent participer à la désignation des membres des bureaux

de vote, ou si cette prérogative appartiendrait uniquement aux partis ayant présenté des candidats aux élections concernées”;

Considérant que, sans cette question, la rédaction de l'article 46 n'appellerait pas d'observation majeure, dès lors qu'il est dit qu'il appartient à l'Administration de désigner les bureaux de vote dont les membres sont nommés par le préfet sur proposition des sous-préfets, des maires et des partis politiques;

Mais considérant qu'aucune indication n'a été donnée entre les partis légalement reconnus et les partis ayant présenté des candidats;

Considérant que la réponse à la question posée doit être recherchée dans l'esprit de la loi électorale et le statut qu'elle fait aux partis politiques;

Considérant que les partis politiques en tant que groupements particuliers et animateurs de la vie politique, aspirant à la conquête du pouvoir légal, doivent avoir une existence légale et justifier à chaque stade du processus électoral de leur conformité aux exigences de la loi, que le code électoral rappelle fort justement aux articles 31, 43 et 64, en l'occurrence;

Considérant que si toute formation politique a vocation à participer à la désignation des membres des bureaux de vote; cette vocation se vérifie tout le long du processus électoral fait d'admissions suivies d'éliminations;

Considérant que le franchissement de chaque étape génère des droits et consolide les intérêts avec l'aval de la loi; qu'ainsi les perdants doivent se retirer n'ayant plus d'intérêt protégé dans la compétition;

Considérant qu'ainsi le parti même légalement constitué, qui n'a pas de candidat dans la course, ne peut prendre part à la désignation des membres du bureau de vote;

Considérant que cette prérogative qui appartient d'abord aux partis légalement constitués ayant présenté des candidats, appartient ensuite aux formations des seuls candidats arrivés en tête au premier tour dans le cadre du scrutin majoritaire à deux (2) tours;

Considérant qu'il y a lieu de dire que au fur et à mesure que l'on perd dans la compétition, les avantages légaux diminuent ou disparaissent; que c'est là une résultante logique de la sélection;

Considérant qu'en conséquence les bureaux de vote doivent être composés tel que ci-dessus exposé;

145

60 Elections au Niger

Par ces motifs

Reçoit la requête en la forme;

Au fond

Dit que les bureaux de vote prévus par les articles 43 modifié et 46 doivent comprendre les seuls membres des partis des candidats en lice pour le deuxième tour, au titre de la participation des partis politiques à la composition des bureaux de vote;

...

En foi de quoi le présent avis a été signé par le Président et le greffier en chef.

Annexe V

Résultats des élections législatives

Informations élémentaire

Circonscriptions totales	4.590
Electeurs inscrits	3.878.178
Votants	1.282.178
Bulletins nuls	53.847
Bulletins valables	1.228.626
Taux de participation	33,07 %

Composition de l'Assemblée Nationale

Parti politique	Sièges gagnés* par circonscription départementale								Sièges gagnés* par circonscription spéciale								Sièges totale
	AZ	DA	DO	MI	TY	TA	ZR	NY	1	2	3	4	5	6	7	8	
ANDP	0	0	4	1	4	0	0	1	0	0	0	0	1	0			11
CDS	1	0	2	5	1	3	9	1			0	0					22
MNSD	2	2	2	3	6	5	2	2	1	1	0	1	1	0	0	1	29
PNDS	1	1	1	2	1	5	1	0	0	0	0	0	0	1	0		13
PNN	0	0	1	0	1		0	0			0	0					2
PSDN		1		0			0	0	0		0			0			1
UDFP		0	0	1	0	0	1	0									2
UPDP				0	1		1	0									2
PMT			0	0	0		0	0									0
PUND	0									1							0
UDPS			0					0									1
MDP																	0
Sièges totales	4	4	10	13	13	13	14	4	1	1	1	1	1	1	1	1	83

* Le symbole "0" signifie que le parti a fourni une liste complète de candidats dans la circonscription mais n'a recueilli aucun siège. Un espace signifie que le parti n'a présenté aucun candidat dans la circonscription.

147

Annexe VI

**Résultats des élections présidentielles
(Premier tour)**

Informations elementaire

Circonscriptions totales	4.765
Electeur inscrits	4.018.494
Votants	1.306.412
Bulletins nuls	35.370
Bulletins valables	1.271.042
Taux de participation	32,51 %

Répartition des voix par candidat

Candidat	Parti	Voix gagné	% Voix totale
Tandja Mamadou	MNSD	439.429	34,57 %
Mahamane Ousmane	CDS	339.113	26,68
Mahamadou Issoufou	PND	197.395	15,53
Adamou M. Djermakoye	AND	191.551	15,07
Illa Kané	UPD	32.866	2,59
Oumarou Youssouf	PPN	25.661	2,02
Omar Katzelma Taya	PSD	23.414	1,84
Djibo Bakary	UDF	21.613	1,70
Totaux		1.271.042	100 %

148

Annex VII

Résultats des élections présidentielles (Deuxième tour)

Informations elementaire

Circonscriptions totales	4.828
Electeurs inscrits	4.069.333
Votants	1.433.393
Bulletins nuls	30.499
Bulletins valables	1.402.894
Taux de participation	35,22 %

Répartition des voix par candidat

Département	Nombre de voix		% Voix totale :	
	Mahamane Ousmane	Tandja Mamadou	Mahamane Ousmane	Tandja Mamadou
Agadez	22.095	11.456	60,45 %	39,55 %
Diffa	15.760	24.797	38,88	61,14
Dosso	107.077	58.288	64,75	35,25
Maradi	143.194	121.676	54,06	45,94
Tillabery	84.772	175.180	32,61	67,39
Tahoua	142.749	114.695	55,45	44,55
Zinder	178.091	59.332	75,01	24,99
C. U Niamey	48.589	62.010	43,93	56,07
Ambassades	21.149	8.984	70,19	29,81
Totaux	763.476	639.418	54,42 %	45,58 %

149

Annexe VIII

**Texte de la lettre envoyée par l'Unité chargée
de l'assistance électorale aux Nations Unies à
le (NDI) au sujet de la coordination**

Le 11 décembre 1992.

Monsieur Stoddard,

Permettez-moi de vous remercier pour votre lettre en date du 8 décembre dans laquelle était esquissée une stratégie relative à la prochaine série d'élections au Niger. Nous appuyons sans réserve la proposition selon laquelle les Nations Unies et le NDI collaboreraient ensemble et assumeraient la fonction de coordonner les divers groupes ayant l'intention d'observer le déroulement des élections législatives et présidentielles de 1993. C'est le type de collaboration que saluent les Nations Unies et nous pensons que le processus de démocratisation au Niger s'en trouvera grandement augmenté.

En ce qui nous concerne, M. James Jonah, Sous-secrétaire général du département des affaires politiques, a informé le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, par une lettre en date du 9 décembre, que les Nations Unies sont prêtes, par l'entremise du bureau du coordinateur résident, à suivre le déroulement du scrutin et à contribuer à la coordination des tâches d'assistance aux organisations internationales.

Comme vous le savez, nous avons l'intention de détacher du siège une mission, sous la direction de Mme Louise Kantrow, en vue d'aider le bureau du coordinateur résident dans cette entreprise. Moyennant cette formule de coordination, Mme Kantrow sera capable de faire la liaison entre le bureau du coordinateur résident, le gouvernement et le NDI. En outre, elle contribuera à mobiliser sur le terrain l'éventail des moyens dont disposent les Nations Unies.

150

Permettez-moi de réitérer que c'est avec impatience que nous attendons de collaborer avec le NDI en vue de coordonner les opérations de suivi relative aux élections au Niger.

Veillez agréer l'expression de nos chaleureuses salutations.

Horacio Boneo
Directeur de l'Unité chargée de l'assistance
électorale aux Nations Unies,
Département des affaires politiques

151

Annexe IX

Directives applicables à l'observation impartiale des élections au Niger

I. Préambule

Le présent manuel a été préparé à l'intention des personnes qui surveilleront le déroulement des élections au Niger en 1993. Ce document expose les caractéristiques majeures du régime électoral et de l'environnement politique, le rôle de l'observateur impartial lors du scrutin et la façon dont les observateurs pourront s'acquitter au mieux de leurs fonctions.

Le présent manuel a été préparé par l'Institut national démocrate pour les affaires internationales (NDI). Cet organisme non gouvernemental, implanté à Washington et spécialisé en sciences politiques a suivi le déroulement d'élections dans plus de vingt-cinq pays et a soutenu des initiatives de surveillance locales dans un nombre équivalent de nations. Le début des activités du NDI au Niger remonte à mars 1992, date à laquelle il a mis en oeuvre des programmes destinés à étayer les moyens de surveillance des partis politiques. En novembre 1992, le NDI comptait au nombre de plusieurs organismes et représentants de pays bailleurs de fonds invités à observer le déroulement des élections au Niger.

A l'heure actuelle, le NDI oeuvre à la coordination des tâches qui seront confiées aux observateurs du scrutin au Niger, en liaison avec les membres de l'unité des Nations Unies pour l'assistance électorale et du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Un employé permanent du NDI travaille dans les bureaux du PNUD à l'organisation et à la coordination des activités des observateurs et il sera le point de contact entre les observateurs étrangers et les responsables nigériens assignés aux élections.

II. Introduction

En 1991, la Conférence nationale du Niger qui regroupait plus de 1.200 délégués représentant 24 partis politiques et associations civiques a mis en place un gouvernement intérimaire chargé de superviser la transition du Niger à la démocratie. Le poste de

Premier ministre fut confié à M. Amadou Cheifou et la direction du Haut Conseil de la République (HCR), corps législatif provisoire, à M. André Salifou. Au nombre de ses mandats, le HCR était chargé d'élaborer une nouvelle constitution et d'organiser des élections multipartites.

Conformément à ce mandat, le HCR a tout d'abord veillé à la promulgation d'un code électoral (ordonnance no. 92-43 du 22 août 1992). Ce code prévoit la création d'une commission électorale nationale à laquelle siègent le ministre de l'Intérieur et des représentants de tous les partis politiques agréés, en vue de la préparation des élections. En vertu des dispositions 149 de ce code, le HCR a créé la Commission Nationale de Contrôle et de Supervision des Opérations Electorales (COSUPEL). C'est un organisme indépendant, non partisan et autonome (se reporter également à la délibération no. 004/HCR en date du 25 août 1992). Le président de COSUPEL, M. Adamou Kombo, et ses administrateurs sont nommés par le président du HCR. Non contente d'évaluer le degré de légitimité du processus électoral, la COSUPEL est aussi chargée d'agréer les observateurs nationaux et étrangers qui assisteront au scrutin (article 7).

Le 26 décembre 1992, plusieurs pays donateurs ont dépêché des équipes réduites au Niger en vue d'observer le déroulement du référendum sur la Constitution. Cette consultation a donné lieu à quelques irrégularités administratives, mais elle a été menée à bien et reçu l'aval de l'écrasante majorité de ces observateurs.

Au début du mois de janvier 1993, le NDI a organisé une mission d'évaluation en prévision des élections afin d'analyser le régime électoral du Niger et les conditions politiques en vigueur dans le pays (les conclusions de cette évaluation sont regroupées dans un document à part). Par ailleurs, des représentants du NDI et des Nations Unies se sont entretenus avec des diplomates étrangers et avec les dirigeants d'organismes non gouvernementaux en vue de déterminer s'ils souhaiteraient être associés à une initiative d'observation coordonnée.

Etant donné l'étendue du Niger, les limites de son système de transport, les effectifs et le nombre relativement faibles des missions d'observation prévues, une formule coordonnée devrait fournir des moyens d'observation supérieurs à la somme de ses composantes

152

individuelles. En l'occurrence, les groupes d'observateurs peuvent maximiser leur impact à condition de :

- coordonner les réunions d'information préélectorales et d'échanger des renseignements;
- employer des mandats courants ou équivalents qui permettront d'orienter les initiatives d'observation;
- employer des formulaires de compte rendu courants ou équivalents;
- mettre en commun moyens de transport et de communications; et
- participer à une séance d'analyse rétrospective à l'issue des élections en vue d'échanger des observations.

Cette initiative coordonnée n'obligera pas pour autant les groupes ou organismes à présenter une déclaration conjointe. Il sera préférable de laisser à chaque organisme la latitude de publier indépendamment sa déclaration.

III. Le rôle de l'observateur impartial lors des élections

Traditionnellement, la surveillance des élections est assurée par les partis politiques qui désignent des observateurs pour empêcher que la consultation ne soit manipulée à leur détriment. L'observation neutre et impartiale est un phénomène dont l'existence remonte à dix ans. Cette nouvelle formule qui associe les observateurs nationaux et étrangers a revêtu une importance particulière dans les pays en transition démocratique.

L'observation neutre et impartiale des élections sert une série d'objectifs distincts :

- renforcer la confiance du public vis-à-vis de la démocratie, du régime électoral et des résultats de la consultation;
- encourager l'élaboration et la mise en place de règlements et pratiques électorales équitables;
- réduire le nombre de cas d'intimidation et de violence;
- décourager la fraude électorale;
- faciliter la détection et le compte rendu des cas de fraude électorale;

- faciliter l'acceptation des résultats par l'ensemble des parties, quand on peut conclure à l'absence de fraude;
- fournir à la population locale et à la communauté internationale un outil en vue d'évaluer le déroulement du scrutin de manière objective.

IV. Que recouvre le vocable d'“élections libres et équitables”?

Le caractère libre et équitable d'une consultation électorale est sujet à interprétation. Il ne s'agit pas d'une science exacte mais d'une évaluation qui doit tenir compte de toutes les preuves fiables et de la mesure dans laquelle la combinaison de facteurs choisie altère les véritables intentions des électeurs. Les caractéristiques suivantes revêtent de l'importance :

- Un **climat d'élections** où ne règne ni intimidation, ni corruption, violence, contrainte ou autre situation susceptible de dénaturer les véritables souhaits des électeurs;
- Un **régime électoral** offrant des garanties raisonnables quant au scrutin secret, à la possibilité d'exprimer un choix personnel, à la précision du dépouillement des suffrages et à l'annonce des résultats dans les meilleurs délais.
- Un degré raisonnable de succès dans la **mise en place du régime électoral**.

V. Règles de conduite à observer

Pour rehausser et ne pas entacher le degré de crédibilité de l'évaluation globale, vous ne pouvez vous départir d'une attitude **objective et impartiale**, quelles que soient vos activités. Il vous est déconseillé d'exprimer, en public, toute préférence à l'égard de tel ou tel parti politique. Vous devrez résolument vous attacher à observer les modalités de la consultation électorale dans toute la mesure du possible, étayer et consigner vos conclusions de façon complète et objective.

A. Comportement général

En règle générale, ce n'est pas à l'observateur international de jouer le rôle de superviseur ou d'arbitre lors des élections. Les consultations électorales font partie intégrante des modalités d'auto-

155

détermination d'un pays et les observateurs doivent donc veiller à ne pas s'ingérer dans ses affaires intérieures. En même temps, tous les observateurs ont l'obligation d'évaluer la qualité globale de la consultation électorale et de faire le compte rendu. Le maintien de ce fragile équilibre est possible à condition que votre conduite soit intégralement régie par les critères suivants : zèle, objectivité, impartialité et respect des coutumes et lois locales.

B. Observation

Vos observations conjuguées à d'autres sources crédibles de renseignements seront les fondements qui étayeront les conclusions relatives aux élections. Par conséquent, il vous faudra motiver vos observations et, dans tous les cas, vous efforcer de faire la part entre jugement objectif et subjectif.

C. Rapports avec les médias

Il est utile de signaler aux médias qui vous êtes, ce que vous faites, afin qu'ils puissent informer le public de la présence d'observateurs pendant le déroulement du scrutin. Mais étant donné que toute déclaration émanant de vous, avant ou après les élections, pourrait être appréhendée hors de son contexte, il est préférable de s'abstenir de tout commentaire personnel quant à la qualité du processus électoral jusqu'à la soumission de votre rapport analytique au siège de la mission d'observation.

D. Compte rendu

En règle générale, le rôle d'un observateur ne se conçoit pas sans la rédaction d'un rapport sur les événements dont il a été témoin. Ce rapport peut être adressé à l'organisme ayant parrainé la mission, à d'autres observateurs, aux responsables des élections, aux partis politiques en lice, aux médias, ou à toute autre combinaison des intervenants susmentionnés. Ainsi que l'exigent d'autres devoirs de l'observateur, vos observations devront être étayées par un vaste recueil d'informations fiables et une évaluation objective et impartiale de ces éléments.

En qualité d'observateur impartial (et non de spectateur désigné par un parti politique en lice) du déroulement de ces élections au Niger dont la valeur est historique, vous avez consenti à l'obligation d'exécuter les devoirs de votre fonction au mieux de vos facultés et dans le respect des normes que nous esquissons ici. C'est une charge

156

qui devrait être assumée après avoir mûrement réfléchi et s'être résolument engagé à servir les principes régissant l'évaluation objective de la volonté du peuple nigérien.

VI. Le régime électoral du Niger

...

VII. Irrégularités électorales à relever

Il importe que vous vous efforciez de déterminer dans quelle mesure les difficultés observées sont susceptibles d'amoindrir la qualité de la consultation électorale en cours dans votre région d'affectation. Prenez bien garde d'observer, d'étayer et de consigner le degré de gravité, la fréquence et les manifestations de n'importe quelle difficulté suivante ainsi que le nombre d'électeurs concernés.

- Manoeuvres déloyales destinées à influencer les électeurs ou les responsables de la consultation par le biais de : corruption, promesses de postes, menaces, intimidation, perturbation systématique du déroulement du scrutin, accès inégal aux médias.
- Manoeuvres destinées à priver les électeurs de leur droit de vote, dont : restrictions déraisonnables à l'inscription des électeurs sur les listes, restrictions déraisonnables imposées par les critères de candidature, erreurs dans les listes d'électeurs inscrits, non envoi des cartes d'électeurs, demande déraisonnable de pièces supplémentaires d'identification à produire par l'électeur, manoeuvres destinées à compliquer systématiquement les modalités du scrutin, manque de documents nécessaires au vote.
- Fraude, dont : vol de bulletins de vote, bourrage des urnes, destruction de bulletins de vote, énoncé erroné des résultats, dépouillement erroné, comptabilisation erronée des bulletins de vote et des résultats, informations trompeuses communiquées aux médias, double comptabilisation, tentative d'enlèvement de l'encre indélébile.
- Problèmes logistiques, dont : nombre insuffisant de bulletins de vote, bulletins de vote manquants pour certains partis, nombre insuffisant d'enveloppes, usage d'encre délébile, isolements non conformes, absence de responsables, de registre électoral, d'éclairage.

137

- Education civique : il semblerait que les électeurs ne comprennent pas suffisamment les modalités de choix d'un candidat ou les démarches à suivre pour exprimer leur préférence librement et que les administrateurs ne comprennent pas suffisamment leurs devoirs et les modalités de leur exécution.

VIII. Tâches suggérées à l'intention de l'observateur impartial

Dans le but d'observer le déroulement du scrutin et d'en rendre compte avec soin, vous pourriez envisager d'adopter les recommandations suivantes :

A. Avant le jour des élections

- 1) Maîtrisez les rudiments du système électoral et de la loi électorale.
- 2) Informez-vous sur les questions électorales et les différends d'importance majeure ou sur les difficultés susceptibles de se produire.
- 3) Avisez le public et les autorités de vos objectifs et des grandes lignes de votre programme.
- 4) Évaluez la qualité des démarches d'inscription des électeurs, le déroulement de la campagne électorale, les reportages des médias sur la consultation et les préparatifs d'ordre administratif.
- 5) Déployez vos observateurs de façon à ce que votre champ d'observation soit le plus diversifié et vaste possible.
- 6) Dans la mesure du possible, identifiez les responsables des élections et les candidats dans les régions où vous êtes susceptible d'être affecté et prenez contact avec eux.

B. Le jour des élections : Préparatifs et scrutin

- 1) Arrivez au premier bureau de votre assigné à votre équipe à 7h30, *30 minutes avant* le début du scrutin afin que vous puissiez observer l'ouverture officielle du bureau de vote et restez le temps nécessaire en vue de constater éventuellement l'absence de documents de vote, les anomalies flagrantes ou les retards en début de scrutin.
- 2) Déclinez votre qualité d'observateur impartial aux autorités compétentes.

- 3) Consignez sur votre liste de points à vérifier les principaux renseignements concernant le bureau de vote (nom du lieu de vote, adresse, nom des responsables, nombre d'électeurs inscrits) et l'heure à laquelle vous relevez ces observations.
- 4) Afin de pouvoir observer les phases importantes du déroulement des élections, vous pouvez soit rester à la même place, soit circuler, *mais n'intervenez pas dans les préparatifs.*
- 5) Observez les démarches d'identification des électeurs et le déroulement du scrutin; essayez de qualifier l'ambiance qui règne à l'intérieur du bureau de vote et à l'extérieur, dans la file d'attente.
- 6) Tenez-vous à la disposition des autorités, des délégués de partis politiques, des observateurs nationaux et des électeurs s'ils souhaitent vous faire part de leurs impressions ou faire état de problèmes *mais n'exercez aucune pression sur eux s'ils vous semblent sujets à des manoeuvres d'intimidation.* Le code électoral N'AUTORISE PAS expressément les observateurs étrangers à consigner les irrégularités sur le procès-verbal mais les responsables des bureaux de vote et les observateurs mandatés par les partis politiques sont eux investis de cette autorité (article 44).
- 7) Motivez toute observation ou tout compte rendu d'irrégularité, consignez ces éléments sur votre liste de points à vérifier et essayez de *quantifier* l'impact du problème.
- 8) En cas de problème grave, appliquez la procédure de recours prévue par la loi électorale mais rappelez-vous qu'il faut *éviter de perturber le scrutin.*
- 9) Restez suffisamment de temps afin de vérifier les points consignés sur votre liste et de repérer d'éventuelles irrégularités, puis allez au bureau de vote suivant indiqué sur votre itinéraire.
- 10) *Ne causez aucun préjudice.* Avant tout, il ne faut ni susciter, ni encourager l'accroissement de tensions si cela pouvait entacher l'objectivité et la crédibilité de la mission d'observation ou conduire à des menaces de violence accrues.

154

C. Le jour des élections : fermeture des bureaux de vote et décompte des voix

- 1) Dans la mesure du possible, retournez au bureau de vote où vous avez commencé la journée avant la clôture du scrutin.
- 2) Observez l'ouverture des urnes et le décompte des enveloppes et notez si le nombre total d'enveloppes correspond au nombre d'électeurs inscrits.
- 3) Indiquez en face des points correspondants sur votre liste le nombre total des votes exprimés, bulletins nuls, bulletins contestés, voix attribuées à chaque parti et le nombre total d'électeurs inscrits.
- 4) Notez toute plainte consignée au procès-verbal, toute contestation verbale et autres observations;
- 5) Appliquez la procédure de recours (et dans certains cas poursuivez les démarches) en cas de problème ou de différend grave, notez les mesures prises par les autorités compétentes et leur aboutissement.
- 6) Dans l'hypothèse où vous seriez à proximité du bureau régional chargé de centraliser les résultats officiels du scrutin, vous pouvez vous y rendre en qualité d'observateur et noter les résultats du décompte des votes.
- 7) *Communiquez vos constatations au siège de la mission d'observation dans les meilleurs délais.*

D. Compte rendu

- 1) Assurez-vous que vous avez consigné toutes les informations relatives aux points indiqués sur votre liste.
- 2) Notez les contestations importantes, faites vos recherches et précisez l'aboutissement des démarches de recours.
- 3) Au retour de votre mission, prévoyez de vous réunir avec d'autres observateurs du scrutin et *faites-leur part* de vos constatations.
- 4) Effectuez une première évaluation d'ensemble du scrutin; désignez un membre de votre équipe auquel vous confierez la charge de rédiger et de présenter les grandes conclusions de votre mission aux autres observateurs.

160

RAPPORT SOMMAIRE
FORMULAIRE A L'INTENTION DES OBSERVATEURS

Nom de l'observateur _____ Date de l'élection _____ Type de l'élection _____

Bureau de vote: identification (par numéro ou nom)	Lieu: ville/ department	Heure d'arrivée/ Heure de départ	Nombre des électeurs inscrits	En moyenne, quel est le délai d'attente: avant de voter/ pour vérifier l'identité et pour voter	Quels problèmes avez-vous relevé? (I. Indice des Problèmes)	Remarques (gravité des problèmes, nombre des électeurs concernés, nom du président du bureau de vote, mesures prises, etc.)	Indice de validité du scrutin
1.		/		/			
2.		/		/			
3.		/		/			
4.		/		/			
5.		/		/			
6.		/		/			
7.		/		/			
8.		/		/			

I. Indice des problèmes:

- 1 - problèmes liés aux fournitures électorales (c.a.d. distribution et utilisation des isolements, de l'encre, des bulletins, etc.)
- 2 - manque des membres de bureau
- 3 - erreurs des membres de bureau en administrant la processus electoral (identification des électeurs, application d'encre, etc.)
- 4 - électeurs votant du maniere interdit
- 5 - électeurs éligibles interdits de voter
- 6 - observateurs agréés interdits d'accès

- 7 - influence indue exercée sur les électeurs (par les candidats, par les responsables)
- 8 - actes de violence ou d'intimidation (par des civils, par les forces de l'ordre)
- 9 - autres (expliquez, S.V.P.)

II. Indices de validité du scrutin

Caracteriser le déroulement du scrutin:

- A - Bien passé, normal; B - Irregularités mineures, administratives;
- C - Anormalité grave mettant en cause les résultats; D - inimitable

Formulaire à l'intention des observateurs

Annexe X

161

Nom de l'observateur: _____

Lieu: _____
(ville), (arrondissement), (department)

RESUME SOMMAIRE DU DECOMPTE

Bureau de Vote # _____ Nombre total des électeurs sur la liste _____ ayant voté _____

Parti	ADP Zamantchi	ANDP Zaman Laha	CDS Rahama	MDP Aikawali	MNSD Nassara	ORDN	PMT Albarka	PNDS Tarayya	PNUD Salama
Nombre des votes									

Parti	PPN-RDA	PRLPN Nakowa	PSDN Alheri	RSV Ni'ama	UDFP Sawaba	UDP Amintchi	UDPS Amana	UPDP Chamoua	UPR Zebanna
Nombre des votes									

1. Combien de personnes n'ont pas pu voter? _____

2. Pour quelle(s) raison(s)? _____

3. Combien des bulletins nuls? _____

4. Est-ce que le dépouillement a été fait conformément à la loi?
Sinon, comment?

5. Quelles sont les plaintes principales citées au procès-verbal:

(a) _____

(b) _____

(c) _____

6. Les délégués de quels partis ont observé le dépouillement?

(a) _____ (b) _____ (c) _____ (d) _____ (e) _____ (f) _____

7. Autres remarques: _____

Annexe XI

**Délégations internationales et nationales
d'observateurs et
nombre d'observateurs participants**

Délégation	Elections législatives	Premier tour des élections	Second tour des élections présidentielles
Observateurs étrangers			
Agence de coopération culturelle et technique (ACCT)		8	
Allemagne	5	6	5
Belgique	2	8	8
Bénin	3	3	3
Burkina Faso		1	
Canada	17	16	11
Côte d'Ivoire (GERDDES)		1	1
Egypte	1	1	1
France	50	54	44
National Democratic Institute (NDI)	4	5	4
Italie	1	1	1
Organisation de l'Unité Africaine (OUA)		4	4
Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)	16	20	20
Suisse		3	2
Tchad			1

163.

78 Elections au Niger

Délégation	Elections législatives	Premier tour des élections	Second tour des élections présidentielles
Observateurs Nigériens			
Association démocrate libertés développement (DLD)	9	10	5
Garkuar Dan Adam	9	10	11
Association Nigérienne de défense des droits de l'homme (ANDDH)	4	10	11

164

L'Institut national démocratique pour les affaires internationales

L'Institut national démocratique pour les affaires internationales (le NDI) a été créé en 1983. Le NDI a pour objectif de promouvoir, de maintenir, et de renforcer les institutions démocratiques dans les démocraties nouvelles et naissantes en collaborant avec les partis politiques et d'autres institutions. L'Institut, dont le siège se trouve à Washington D.C., emploie 100 personnes. L'Institut a des représentants partout dans le monde, en Afrique, en Asie, en Europe de l'Est et dans l'ex-Union soviétique.

Le NDI a organisé des programmes pour promouvoir le progrès démocratique dans plus de 50 pays. Six domaines principaux sont visés dans la cadre de ces programmes :

La formation à l'intention des partis politiques : Le NDI organise et anime des séminaires de formation multipartites sur le développement démocratique, auxquels participent des partis représentant toutes les tendances politiques. Le NDI fait intervenir des formateurs chevronnés, représentant toutes les régions du monde, afin d'animer des réunions au cours desquelles les membres de partis récemment créés sont rompus aux techniques d'organisation, de communication et de dialogue avec l'électorat.

Le processus électoral : Le NDI fournit une assistance technique aux partis politiques et aux associations indépendantes destinée à l'organisation de campagnes d'information et d'éducation civique, et de programmes de surveillance des élections. L'Institut a à ce jour envoyé plus de vingt délégations internationales d'observateurs dans divers pays pour y suivre les élections.

La formation législative : Le NDI a organisé des séminaires législatifs, dont le but était d'étudier les procédures législatives, le recrutement des aides parlementaires, l'information nécessaire pour effectuer des recherches, les services rendus aux électeurs, et la structure des commissions parlementaires.

Le gouvernement local : Les législatures nationales et les gouvernements municipaux ont bénéficié d'une assistance technique, axée sur des modèles d'administration municipale.

Les relations entre autorités civiles et militaires : Le NDI organise des rencontres entre responsables civils et militaires dans le but de promouvoir le dialogue et d'établir des mécanismes pour aider à améliorer les rapports entre civils et militaires.

105

Education civique : Le NDI soutient et conseille les groupes indépendants et les partis politiques souhaitant organiser des programmes d'éducation civique et d'information à l'intention des électeurs.

L'Institut national démocratique pour les affaires internationales

CONSEIL D'ADMINISTRATION

RACHELLE HOROWITZ
Président par intérim

KENNETH F. MELLEY
Secrétaire

MARVIN F. WEISSBERG
Trésorier

ELIZABETH F. BAGLEY
Président chargé des finances

KENNETH D. WOLLACK
Président exécutif

BILL ALEXANDER
THOMAS F. EAGLETON
BARBARA EASTERLING
EUGENE EIDENBERG
DANTE B. FASCELL
GERALDINE A. FERRARO
PATRICK J. GRIFFIN
JOHN S. HENDRICKS
MARIFE HERNANDEZ
MAXINE ISAACS
GERI M. JOSEPH
PETER G. KELLY
PAUL G. KIRK, JR.
PETER KOVLER
ELLIOTT F. KULICK
LEON LYNCH
LEWIS MANILOW
AZIE TAYLOR MORTON
SALLY SHELTON
MARK A. SIEGEL
MICHAEL R. STEED
MAURICE TEMPELSMAN
ANDREW J. YOUNG
RAUL YZAGUIRRE

COMITE CONSULTATIF DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

MICHAEL D. BARNES
JOHN BRADEMAS
BILL BRADLEY
RICHARD F. CELESTE
MARIO M. CUOMO
PATRICIA M. DERIAN
CHRISTOPHER J. DODD
MICHAEL S. DUKAKIS
MARCH FONG EU
MARTIN FROST
RICHARD GEPHARDT
JOHN T. JOYCE
JOHN LEWIS
MIKE J. MANSFIELD
DONALD F. MCHENRY
DANIEL PATRICK MOYNIHAN
EDMUND S. MUSKIE
THOMAS P. O'NEILL, JR.
BILL RICHARDSON
CHARLES S. ROBB
STEPHEN J. SOLARZ
ESTEBAN E. TORRES
CYRUS R. VANCE
ANNE WEXLER

WALTER F. MONDALE
CHARLES T. MANATT
Présidents d'honneur

JEAN B. DUNN
Président exécutif adjoint

163

Etudes choisies du NDI

- *Bangladesh Parliamentary Elections, February 27, 1991*
- *The October 13, 1991 Legislative and Municipal Elections in Bulgaria*
- *The June 1990 Elections in Bulgaria*
- *An Assessment of the October 11, 1992 Election in Cameroon (English and French)*
- *Chile's Transition to Democracy, The 1988 Presidential Plebiscite (English and Spanish)*
- *Peaceful Transitions and the Cuban Democratic Platform: Report of an International Conference (1991 English and Spanish)*
- *1990 Elections in the Dominican Republic*
- *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*
- *The November 1990 General Elections in Guatemala*
- *The New Democratic Frontier: A Country by Country Report on the Elections in Central and Eastern Europe*
- *The 1990 General Elections in Haiti*
- *Nation Building: The U.N. and Namibia (1990)*
- *The October 1990 Elections in Pakistan*
- *The May 7, 1989 Panama Elections (English and Spanish)*
- *Voting for Greater Pluralism: The May 26, 1991 Elections in Paraguay*
- *Reforming the Philippine Electoral Process: 1986-1988 (Reissued Summer 1991)*
- *The May 1990 Elections in Romania*
- *An Assessment of the Senegalese Electoral Code/Evaluation du code électoral Sénégalais (1991) (English and French)/(Versions anglaise et française)*
- *Strengthening Local Democracy in the Former Soviet Union: 1990-1992*
- *The October 31, 1991 National Elections in Zambia*