



OCCASIONAL PAPER 200

Governance and APRM Programme

August 2014

Élections et Risque d'Instabilité en Afrique : Favoriser Des Processus Électoraux Légitimes¹

Ivan Crouzel

South African Institute of International Affairs

African perspectives. Global insights.

À PROPOS DE SAIIA

Le *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) est fier de sa réputation de premier institut sud-africain de recherche sur les enjeux internationaux. En tant que groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental, ses objectifs stratégiques principaux sont de contribuer aux politiques publiques et d'encourager un débat plus étendu et plus éclairé sur les affaires internationales, en se concentrant particulièrement sur les problèmes et les intérêts africains. Il s'agit à la fois d'un centre d'excellence en recherche et d'un lieu d'échanges publics stimulant. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses thématiques incisives offrant des perspectives variées sur des questions politiques majeures en Afrique et au-delà. Les thèmes principaux de recherche sur les politiques publiques couverts par SAIIA incluent : la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration des politiques économiques, la paix et la sécurité internationales et les nouveaux enjeux mondiaux comme la sécurité alimentaire, la réforme de la gouvernance mondiale et l'environnement. Pour plus d'information sur le travail de SAIIA, merci de consulter notre site internet : www.saiia.org.za.

À PROPOS DU PROGRAMME SUR LA GOUVERNANCE ET LE MAEP

Le Programme sur la gouvernance et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) vise à placer la gouvernance et le développement africain au cœur des discussions nationales et mondiales sur l'avenir du continent. Son objectif global est d'améliorer la capacité du MAEP à contribuer aux réformes, aux institutions et au processus de gouvernance. Le programme est axé sur : l'amélioration de la participation significative et authentique des acteurs non étatiques dans les processus des Rapports d'auto-évaluation des pays (RAEP) et des Programmes d'action nationaux ; l'accroissement des connaissances parmi les décideurs principaux quant à la nécessité de rendre les institutions nationales fonctionnelles, de posséder un appui politique et de bénéficier d'une légitimité ; l'extension des capacités et de la fonctionnalité des institutions officielles du MAEP et la contribution à l'identification des enjeux critiques de la réforme de la gouvernance en Afrique par le biais du MAEP.

SAIIA remercie la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) qui soutient généreusement le Programme sur la gouvernance et le MAEP.

Responsable du Programme : Steven Gruzd, steven.gruzd@wits.ac.za

© SAIIA août 2014

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris sous la forme de photocopies ou d'enregistrements, ou par le biais d'un système d'extraction, de stockage ou d'information, sans la permission écrite préalable de l'éditeur. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et non celles de SAIIA.

Sauf mention contraire, toutes les devises sont données en USD.

RÉSUMÉ

Alors que les élections se sont généralisées et banalisées en Afrique depuis vingt ans, plusieurs exemples récents ont montré qu'elles pouvaient aussi cristalliser les tensions et être source de violence (Kenya, Côte d'Ivoire, Zimbabwe), sans favoriser une légitimation du pouvoir. En Afrique, l'enjeu de l'accès aux ressources procuré par la victoire électorale est prépondérant. Par conséquent, les élections font l'objet d'une compétition aigüe et représentent un moment critique pour des régimes politiques fragiles.

La question du partage du pouvoir et des ressources qui lui sont associées est donc fondamentale pour limiter le risque d'instabilité lié aux élections. Elle nécessite un dialogue politique à tous les niveaux et élargi aux acteurs de la société civile. La question des élections n'est en effet pas seulement technique et doit être comprise en fonction des enjeux de pouvoir qui s'y jouent.

Outre l'appropriation des élections par l'ensemble des acteurs qui y participent, l'existence d'une administration électorale crédible et reconnue par tous est un facteur essentiel de réduction des risques de tensions. Cependant, dans de nombreux pays d'Afrique, les organes de gestion des élections ne disposent pas des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions et asseoir leur indépendance. Dans ce contexte, la crédibilité des élections nécessite des dispositifs d'observation légitimes, le plus souvent impulsés localement par les organisations de la société civile.

Enfin, une priorité doit être accordée à la prévention de la violence électorale, à travers des mécanismes d'alerte et des dispositifs de médiation inclusifs. La gestion pluri-acteurs des conflits, associant différents types d'acteurs et favorisant une prise en compte de la diversité sociale, constitue une approche fondamentale de la pacification des processus électoraux.

À PROPOS DE L'AUTEUR

Ivan CROUZEL est directeur adjoint de l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance. Il est docteur en science politique de l'Université de Bordeaux. Ses principales recherches et publications portent sur l'action publique, la refondation de l'État, la démocratisation, la réforme de l'administration, la décentralisation et la gouvernance locale. Il a été consultant pour différents organismes publics (Commission européenne, ministère des Affaires étrangères) et non gouvernementaux (Institute for Democracy in Africa, International Budget Partnership), essentiellement en Afrique australe et en Afrique de l'ouest. Il a été chargé de mission au ministère des Affaires étrangères et expert gouvernance à la Banque mondiale.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

IFES	International Foundation for Electoral Systems
OGE	Organe de gestion des élections
ONG	Organisations non gouvernementales

INTRODUCTION

Depuis vingt ans, les consultations électorales se sont banalisées dans la quasi-totalité des États africains et sont devenues un passage obligé pour accéder légitimement au pouvoir ou pour s'y maintenir. Cette généralisation de l'élection résulte de dynamiques internes aux pays liées aux attentes croissantes des citoyens en matière de démocratisation. L'actualité récente, en Afrique et au-delà, nous rappelle que les élections font sens pour les populations et qu'elles sont au cœur des revendications exprimées dans un contexte de crise ou de tension. Mais les élections constituent aussi, et souvent surtout, une garantie vis-à-vis de la communauté internationale, car leur tenue conditionne la reconnaissance d'un régime politique et l'octroi de l'aide à un pays.

Cette banalisation des processus électoraux peut néanmoins être trompeuse et masquer une grande diversité de situations politiques. Les élections ne vont pas nécessairement de pair avec des changements de pouvoir ou une libéralisation politique. Comme l'exprime la notion d'« autocratie électorale », elles sont en effet susceptibles de fonder n'importe quel type de régime politique. Ainsi, des régimes autoritaires ont parfaitement su importer et exploiter la symbolique des élections en les instrumentalisant dans des procédures biaisées.

En outre, la banalisation des élections ne va pas systématiquement de pair avec une plus grande stabilité politique. Ces dernières années, les processus électoraux ont en effet cristallisé des tensions et été source de violence dans plusieurs pays africains : au Kenya (2007 et 2008), au Zimbabwe (2008), au Nigeria (2007), au Lesotho (2007), en République démocratique du Congo (2006), au Togo (2005), en Guinée Bissau (2008), ou encore au Sénégal (2012). Les processus électoraux ont alors conduit à une plus grande fragilisation des situations politiques, sans favoriser une légitimation du pouvoir.

Si les tensions sont inhérentes aux processus électoraux qui, par nature, cristallisent les rapports de force politiques, elles tendent à prendre une dimension exacerbée dans les contextes où les élections sont au cœur de l'accès aux ressources qui proviennent, avant tout, de l'appareil de l'État. C'est le cas en Afrique où la perte des élections induit un déclassement pour les perdants qui tendent à être exclus de la manne publique. Cette prépondérance de l'enjeu de l'accès aux ressources sur ce continent fait des élections l'objet d'une compétition aigüe et un moment critique au cours duquel les risques d'instabilité sont particulièrement élevés pour des régimes politiques fragiles.

Si les élections tendent à cristalliser les tensions et la violence, il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause leur nécessité comme procédure de sélection des représentants des citoyens. Le suffrage universel est un droit fondamental et les élections ont un rôle essentiel à jouer dans l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime. Elles remplissent des fonctions de différentes natures qui sont au fondement d'une régulation politique et sociale pacifiée : (i) la légitimation des dirigeants et de la formule politique du pays ; (ii) la régulation du conflit politique en contribuant à la canalisation de la violence politique ; (iii) l'institutionnalisation des principes démocratiques dans les pratiques politiques ; (iv) l'inclusion politique en tant que moment privilégié de mobilisation des acteurs politiques, des membres de la société civile et des citoyens.

Dans ce contexte, le rôle que peut jouer la communauté internationale pour limiter les risques de tension électorale est un enjeu essentiel. Les acteurs internationaux sont dès lors invités à renouveler leurs pratiques en considérant le processus électoral dans une

perspective plus large de gouvernance démocratique comme vecteur de l'accord politique en œuvre et de légitimité de l'État. Il s'agit de dépasser l'approche technique et dépolitisée qui a prévalu jusqu'à présent et de concevoir l'appui aux élections dans le long terme, en l'inscrivant dans le cadre des différents modes de régulation des pays concernés. Dès lors, le travail en pluri-acteurs (société civile, secteur privé, populations et institutions publiques), à tous les stades du cycle électoral, est un objectif essentiel de l'appui à des processus électoraux légitimes. C'est dans la consolidation de ce dialogue inclusif que l'élection pourra devenir un vecteur de cohésion sociale, de régulation partagée, et donc de stabilisation politique.

PAS DE STABILITÉ ÉLECTORALE SANS ACCORD POLITIQUE INCLUSIF

La question des élections n'est pas seulement technique et ne peut être comprise en dehors des enjeux de pouvoir qui s'y jouent : la sélection des personnels dirigeants, mais surtout l'accès aux ressources attachées à la détention des postes de pouvoir. En Afrique, cet enjeu de l'accès au pouvoir et de son partage est fondamental au regard de la stabilité des processus électoraux et doit être pris en compte par les acteurs internationaux impliqués dans l'appui aux processus électoraux. Toute gestion exclusive des élections ne peut qu'être source de conflits violents et de fragilisation des régimes en place.

La stabilité factice de la confiscation électorale

Sous couvert de légitimation par le suffrage, l'élection est paradoxalement devenue, dans certains cas, un instrument de confiscation du pouvoir. Elle permet alors de garantir la pérennité au pouvoir de leaders, de familles ou de partis qui, pour maintenir une économie politique exclusive à leur profit, n'envisagent pas d'organiser des élections pour les perdre. Ces pratiques confiscatoires peuvent prendre des formes très variées (modification des règles constitutionnelles, choix des systèmes électoraux et des modes de scrutin, découpage des circonscriptions – aussi appelé *gerrymandering* –, fraudes, contrôle de la validation des résultats). Elles recouvrent également l'utilisation des fonds publics par les dirigeants au pouvoir à des fins partisans lors des campagnes électorales.

L'apparente stabilité induite par ces pratiques n'est en réalité qu'un leurre à moyen terme. Comme les « printemps arabes » l'ont clairement démontré, elles débouchent *in fine* sur des conflits violents qui mettent un terme à la captation du pouvoir. Elles contribuent ainsi à fragiliser les fondements sociaux d'un régime et rendent les élections contreproductives pour l'établissement d'une régulation démocratique et stabilisée. Elles confortent l'idée d'une mascarade, d'une captation du pouvoir par une élite qui ne pense qu'à s'enrichir. Ces pratiques contribuent ainsi à aggraver la « déconnexion » entre pouvoir en place et société et minent encore plus la construction de la confiance entre les groupes en compétition et entre les citoyens et les gouvernants.

Au contraire, le risque d'instabilité lié aux élections est fortement réduit dans les cas où prévaut un accord politique inclusif (*inclusive political settlement*) sur le partage du pouvoir et des ressources qui lui sont associées. L'existence d'un tel accord, associant toutes les parties prenantes, est une condition fondamentale de la stabilité des opérations électorales,

comme en témoignent, par exemple, la Conférence for a Democratic South Africa en Afrique du Sud ou les conférences nationales souveraines en Afrique francophone qui ont permis de définir et de poser des « règles du jeu » partagées par tous les acteurs. Sans formule politique organisant l'accord de pouvoir, les élections ne sont que des pis-aller.

L'accès partagé au pouvoir et à ses ressources est étroitement lié à la question de l'ouverture du système électoral. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur ce que serait un « bon » système électoral, les études comparatives montrent qu'en Afrique le scrutin majoritaire tend à exacerber les enjeux de la victoire ou de la défaite dans une logique du « tout ou rien ». En revanche, le scrutin proportionnel permettrait d'apaiser la lutte politique et de réduire les tensions liées à l'élection². Au Lesotho, l'instauration d'une part de proportionnelle dans le système électoral a par exemple permis l'élection d'une assemblée nationale plus représentative, favorisant ainsi des jeux politiques plus inclusifs et diminuant les risques de conflit. Le Groupe des sages de l'Union africaine résume ainsi la voie qu'il préconise en faveur de systèmes électoraux plus ouverts : « L'Afrique doit évoluer, de manière progressive et avisée, vers des systèmes électoraux qui élargissent la représentation, reconnaissent la diversité, respectent le principe d'égalité et la règle de la majorité tout en protégeant les minorités »³.

La nécessité d'un dialogue politique élargi à tous les niveaux

Un dialogue politique inclusif est essentiel pour la stabilité des processus électoraux. Il doit prévaloir dès l'élaboration des textes régissant les modalités mêmes des élections (le code électoral, la charte des partis, les procédures d'organisation et de financement de la campagne électorale, mais aussi, plus largement, le cadre constitutionnel). Il est aussi crucial dans l'établissement des organes de gestion des élections, mais aussi dans la constitution de listes électorales fiables qui est un enjeu central de la stabilité de ces processus. La Déclaration de Praia énonce ainsi qu'« Un consensus national doit prévaloir dans l'élaboration et l'adoption des lois et normes électorales, du fichier électoral, des structures de gestion des élections ainsi que des autres mécanismes afférents »⁴.

L'objectif est de parvenir à des dispositifs clairs, faisant consensus, afin de limiter les manipulations lors de leur mise en œuvre. Au Niger, le Conseil national de dialogue politique vise à créer un cadre permanent de concertation autour des enjeux de la réglementation du système politique (constitution, organisation des scrutins, droit de l'opposition, code éthique...). Sous la présidence du Premier ministre, il rassemble tous les partis politiques ainsi que des personnalités de la société civile. Une telle instance permet de limiter les risques d'instabilité dans une logique de consensus. Au Maroc, le front d'opposition historique (le Bloc démocratique) et la monarchie se sont entendus sur de nouvelles règles du jeu politique, notamment en adoptant un code de déontologie : le « Pacte d'honneur et de bonne conduite ». C'est autour de tels accords et mécanismes que les différentes forces politiques peuvent construire la confiance et organiser pacifiquement leurs rivalités pour l'accession au pouvoir.

Dans les contextes de sortie de crise, il existe une tendance récente au développement de « formules politiques » consensuelles, organisant une clé de partage du pouvoir entre les camps opposés. Ce fut notamment le cas des gouvernements d'union nationale mis en place au Niger (2010), au Kenya (2007), au Zimbabwe (2009) ou en Afrique du Sud (1994). Mais ces solutions comportent des risques. Outre leur faible pérennité,

ces arrangements entre élites politiques sont également susceptibles de conduire à des résultats éloignés de la volonté exprimée par les citoyens dans les urnes. Ils peuvent ainsi contribuer à miner la légitimité du processus électoral. De plus, ces formules courent le risque d'empêcher une alternative politique et constituent un élément de blocage lorsque le consensus n'inclut que les élites et que la population s'en sent exclue, comme l'a montré de manière spectaculaire le coup d'État contre le président Amadou Toumani Touré au Mali. Elles doivent donc demeurer transitoires et de court-terme afin de prévenir ou de mettre fin à une situation de violence.

Le dialogue politique ne peut donc se limiter aux seuls acteurs politiques et doit être élargi aux acteurs de la société civile. Il est crucial que les pouvoirs effectifs réels (tels que les leaders traditionnels, religieux et sociaux, mais aussi ceux du secteur privé) soient associés à la régulation des élections et, plus largement, à l'exercice de la gouvernance. C'est autour de tels accords et mécanismes que les différentes forces politiques peuvent organiser leurs activités avec plus de sûreté, construire la confiance et structurer pacifiquement leurs rivalités pour l'accession au pouvoir. C'est en soutenant ce type de dialogue pluri-acteurs que les acteurs internationaux pourront contribuer à renforcer la légitimation et la stabilité des processus électoraux.

L'APPROPRIATION INÉGALE DE LA PRATIQUE ÉLECTORALE

Suite à leur organisation régulière en Afrique, les élections sont devenues un référent commun pour l'ensemble des acteurs. De nombreux cas témoignent de la vigueur des organisations de la société civile, des partis politiques et de la population en général contre les tentatives de détournement des procédures (Burkina Faso, Sénégal, Mali), pour le retour à la vie démocratique (Niger) ou pour revendiquer la tenue d'élections. Les études d'opinions conduites depuis 2002 sur la démocratie en Afrique montrent que les élections sont le premier élément associé à la démocratie⁵.

L'appropriation de la pratique électorale ne va pourtant pas de soi et nécessite notamment un processus d'apprentissage permanent visant à la sensibilisation et à la préparation de tous les acteurs. C'est à travers cette appropriation, qui s'inscrit dans la durée, que les élections peuvent remplir leurs différentes fonctions et être porteuses de stabilité. Depuis le début des années 1990, dans la plupart des pays africains, celle-ci se fait, de manière plus ou moins constante, à travers une familiarisation avec les procédures électorales, mais aussi par des processus plus globaux de socialisation aux affaires publiques et à la citoyenneté et par la construction d'une culture démocratique.

Cependant, les vecteurs de cet apprentissage (les institutions publiques, les organisations de la société civile, les partis politiques ou encore les médias) demeurent fragiles en Afrique. La plupart des organismes publics impliqués dans les processus électoraux (administration, organes de gestion des élections – OGE) souffrent d'une capacité limitée qui restreint le champ et l'impact de leurs actions. Les campagnes d'éducation électorale sont alors largement le fait des acteurs non étatiques, notamment des organisations de la société civile qui contribuent largement à accroître la participation de la population aux processus électoraux. Ces organisations de la société civile sont très souvent appuyées par des Organisations non gouvernementales (ONG) internationales spécialisées dans le champ électoral (National Democratic Institute, International

Foundation for Electoral Systems – IFES – ou encore Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa). Elles se constituent parfois en collectif – par exemple, au Sénégal en 2000 où une douzaine d'associations ont mené une campagne de sensibilisation aux élections. Elles bénéficient généralement de financements extérieurs qui leur assurent une autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif, mais pas nécessairement les moyens suffisants pour mener une action durable sur tout le territoire.

De leur côté, les partis politiques africains demeurent faiblement institutionnalisés, peu professionnalisés et éloignés de la population. Ils souffrent le plus souvent d'un manque de soutien structurel, notamment hors période électorale, et sont donc largement défaillants dans leur rôle d'apprentissage de la pratique électorale et de socialisation politique des citoyens.

De même, alors qu'ils sont une composante essentielle d'un espace public démocratique, les médias ne jouent généralement pas pleinement leur rôle en Afrique. Outre les entraves à leur liberté dans certains pays⁶, c'est un professionnalisme incertain, lié bien souvent aux contingences matérielles des journalistes (revenus insuffisants, organes appartenant à des entrepreneurs politiques), qui limite leur capacité à éduquer et à informer autour des élections.

Face à ces insuffisances des différents vecteurs de l'apprentissage électorale, certaines initiatives visent à mutualiser les efforts et gagnent à être soutenues par la communauté internationale. Les mobilisations s'inscrivent alors dans un cadre pluri-acteurs, comme ce fut le cas, par exemple, au Burundi pour le Plan d'action national d'éducation civique et électorale dont la mise en œuvre a impliqué la Commission électorale nationale indépendante, des organisations de la société civile ainsi que l'ONG américaine IFES.

Enfin, l'appropriation des élections, en particulier dans des contextes de fragilité, passe aussi par l'intérêt économique qu'elles représentent pour tout un ensemble d'acteurs. Elles constituent une opportunité pour accéder à des ressources ponctuelles, mises à disposition pour la réalisation des opérations électorales. Une véritable « industrie » de l'élection se met ainsi en place pour des acteurs très variés : imprimeurs, producteurs de cartes électorales, opérateurs biométriques, hôteliers, professionnels de la communication et du spectacle, observateurs, consultants, sondeurs, journalistes... qu'ils soient locaux ou non. Négliger cet aspect des élections reviendrait à ignorer l'un des fondements de l'activisme électorale.

Cependant, à travers ces usages variés, parfois en décalage avec le modèle « idéal », les élections s'ancrent progressivement dans les sociétés africaines. Malgré toutes leurs insuffisances ou leurs dévoiements, elles sont désormais largement acceptées et peu d'acteurs remettent publiquement en cause leur principe. Le débat porte plutôt sur les modalités de mise en œuvre des processus électoraux et sur la nécessité de les rendre plus fiables et plus crédibles. Il est ici essentiel de renforcer l'intégrité des processus électoraux afin qu'ils ne se trouvent pas en décalage avec ces attentes démocratiques ; faute de quoi, la légitimité même des élections pourra être remise en cause.

LA DIMINUTION DES RISQUES DE TENSION ÉLECTORALE

La stabilité des processus électoraux est conditionnée par l'intégrité de leur organisation. Elle nécessite l'existence d'une administration électorale crédible et reconnue par tous.

Elle est également étroitement liée aux dispositifs mis en place pour faire face aux risques associés aux défaillances du processus électoral, que ce soit à travers l'observation ou dans le cadre de médiation des tensions politiques. Dans ce cas, la logique inclusive et pluri-acteurs est encore une fois un facteur essentiel de stabilisation et de légitimation du processus électoral.

Une administration électorale crédible

La qualité des élections et leur crédibilité sont directement dépendantes de la mise en place d'un dispositif administratif efficace, stabilisé et légitime. Face à la large décrédibilisation des administrations nationales dans l'organisation des processus électoraux, la démocratisation des régimes s'est accompagnée de la mise en place de structures spécifiques : les OGE. Distincts de l'administration d'État, ils recouvrent des formes très diverses selon les contextes (structures *ad hoc* ou pérennes, commissions autonomes, indépendantes ou mixtes) et sont devenus des clés de voûte des processus de démocratisation⁷. La crédibilité de ces OGE est étroitement dépendante de trois principaux facteurs : (i) leur indépendance, qui leur permet de faire valoir leur autorité et d'institutionnaliser leur rôle ; (ii) leur représentativité, car, comme l'illustre le cas de l'Instance supérieure indépendante des élections en charge du processus électoral de 2011 en Tunisie, l'inclusion d'acteurs variés constitue un facteur d'apaisement et de stabilisation ; (iii) leur pérennité, car ils doivent pouvoir exercer une activité continue, mais d'intensité variable, durant toutes les phases du processus.

Cependant, dans de nombreux pays d'Afrique, toute la chaîne d'organisation des élections par les institutions publiques est défaillante, depuis la tenue de l'état civil jusqu'aux instances judiciaires chargées des contentieux électoraux. Les organes de gestion des élections sont le plus souvent faiblement professionnalisés et ne disposent pas des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions et asseoir leur indépendance. Confrontés à une forte rotation de leurs membres, ils ne peuvent s'inscrire dans la durée. L'absence de constitution d'une mémoire institutionnelle signifie que tout est à recommencer à chaque élection. Les listes électorales doivent être reprises et les infrastructures électorales reconstituées, tout cela au prix d'une forte inefficacité et de coûts considérables. La communauté internationale peut ici jouer un rôle important en fournissant un appui technique à l'ingénierie du vote, mais aussi, dans une logique de long terme, en appuyant le développement des capacités des acteurs impliqués dans l'organisation des élections.

Un dispositif légitime d'observation des élections

Compte tenu de ces difficultés liées à l'organisation des élections, les dispositifs d'observation sont un élément essentiel pour garantir leur crédibilité. Ces dernières années, sous l'impulsion d'organisations de la société civile, des structures nationales d'observation ont émergé en Afrique. Organisées en réseaux ou en coalitions et s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et les réseaux sociaux, elles ont repris à leur compte le rôle de sentinelle de la démocratie et permis notamment de faire bouger les rapports de force. Au Kenya par exemple, le Kenya Domestic Observation Programme a été lancé en 2002 par des organisations sociales et religieuses. Il a permis le déploiement de près de 20 000 citoyens chargés d'observer toutes les phases du processus électoral

(de l'enregistrement des électeurs au décompte des voix) sur l'ensemble du territoire national, contribuant notamment à diminuer le niveau de violence électorale⁸.

L'émergence de ces dispositifs nationaux d'observation, bénéficiant d'une forte légitimité interne, a pu mettre en doute le rôle des observateurs internationaux dans certains contextes. Si les missions d'observations internationales ne contribuent que rarement à valider des résultats controversés (mission « cachet-tampon »), elles demeurent souvent critiquées pour leurs faibles connaissances des situations locales, leur temporalité courte et le caractère géographique restreint de leur intervention. Il leur est également reproché de privilégier la stabilité de court terme en contribuant à valider des résultats parfois contestés localement. Ceci favorise l'idée d'une instrumentalisation par la communauté internationale et décrédibilise le processus électoral. Les observateurs sont en outre éclatés entre différentes organisations (Union africaine, Communauté économique régionale, Union européenne, Organisation internationale de la Francophonie...) et peuvent entrer en concurrence les uns envers les autres, d'autant plus qu'ils ne parviennent pas toujours aux mêmes conclusions. Enfin, les missions internationales souffrent d'un faible niveau de contact avec les dispositifs d'observation nationaux.

Cette dispersion des acteurs de l'observation est une entrave à la constitution d'un dispositif légitime d'observation, indispensable pour assurer la crédibilité et l'acceptation des élections. Une meilleure synergie entre tous ces acteurs permettrait aussi de mettre en place une approche plus globale de l'observation, notamment en élargissant son action dans le temps (pas seulement au moment du scrutin, mais aussi en amont) et dans l'espace (l'observation étant souvent limitée aux zones les plus accessibles, faute de moyens).

Un dispositif de médiation inclusif

La stabilité des processus électoraux dépend très largement de la manière dont sont gérées les tensions électorales. Alors que les réponses adoptées en ce domaine ont généralement été de nature réactive, en réponse à une crise, il est essentiel d'accorder une priorité à la prévention de la violence électorale. Celle-ci est étroitement liée au développement d'une culture électorale et à la socialisation aux élections. Elle prend également la forme de campagnes de sensibilisation contre la violence électorale dans lesquelles, comme au Sénégal, des chefs religieux, des leaders d'opinion et des symboles sociaux, tels que les lutteurs traditionnels, servent de relais pour porter des messages de paix. Des expériences de plus en plus nombreuses mettent l'accent sur des dispositifs de médiation qui tendent à associer différents types d'acteurs dans une logique inclusive.

Pour être efficaces, ces dispositifs requièrent l'existence et le bon fonctionnement de mécanismes d'alerte concernant les risques de violence, au cours des phases les plus critiques du processus électoral : inscription des électeurs, campagne électorale, jour du scrutin, annonce des résultats. En effet, la violence électorale doit être une préoccupation permanente tout au long du processus.

Les organisations de la société civile sont particulièrement actives dans la mise en place de ces mécanismes d'alerte. En Afrique du Sud, elles se sont regroupées en un réseau (Election Monitoring Network) chargé de prévenir les violences électorales. Au Kenya, les principales ONG des droits de l'homme ont publié des rapports sur tous les foyers de tension tout au long de la campagne électorale. Ushahidi, une organisation kényane, s'est également illustrée comme pionnière de l'utilisation innovante des nouvelles technologies

et des réseaux sociaux pour cartographier les violences électorales. Au Burundi, le projet *Amatora mu mahoro* (les élections dans la paix) constitue un exemple d'une initiative pluri-acteurs de cartographie en temps réel du climat électoral sur un territoire.

Cette identification des tensions électorales ne constitue qu'une première étape pour la pacification du contexte électoral et les informations recueillies ne sont pas toujours suivies des actions requises par les forces de sécurité. Le lien entre ces dispositifs d'alerte et les dispositifs de sécurité doit dès lors être renforcé.

Il est également indispensable de faire prévaloir une logique inclusive dans ces dispositifs de médiation. Le cas sud-africain, au travers des *Party liaison committees* établis par la Commission électorale indépendante, souligne ici l'importance d'associer les partis politiques à la gestion des conflits électoraux. Cependant, il est surtout essentiel d'impliquer aussi les autorités légitimes au sein de leur société. Si l'implication de leaders religieux dans la campagne électorale peut constituer une source de violence comme ce fut le cas au Sénégal, elle est aussi un vecteur important de régulation sociale des tensions politiques⁹. Dans la plupart des pays, les acteurs religieux et coutumiers, qui sont écoutés et respectés au sein de leur communauté, sont souvent sollicités pour prévenir ou apaiser les conflits.

Des dispositifs de médiation déjà existants et effectifs peuvent aussi être mobilisés dans le cadre des processus électoraux. C'est le cas des *bashingantahe*, figures morales de « sages » et héritiers d'un système de gestion informel des conflits à l'échelle locale au Burundi, qui ont été impliqués comme « agents de paix » lors des élections. Ils ont été accrédités par la Commission électorale nationale indépendante pour observer les élections et, le cas échéant, jouer les médiateurs dans les litiges électoraux.

De nombreuses expériences témoignent ainsi de l'importance de mettre en place un réseau d'acteurs représentant la diversité sociale du contexte où les violences électorales sont susceptibles d'éclater, comme les autorités traditionnelles et religieuses et les représentants d'organisations de la société civile. La gestion pluri-acteurs des conflits constitue une approche fondamentale de la pacification des processus électoraux. Au Liberia, au Nigeria et au Sénégal, des centres de crise électorale (*election situation room*) ont été créés pour rassembler une coalition d'organisations de la société civile pendant les élections. L'objectif est de leur permettre de partager leurs ressources et de mieux se coordonner pour identifier, prévenir et limiter les tensions électorales, ceci en lien étroit avec les OGE et les autorités publiques compétentes¹⁰.

Les procédures visant à limiter et contenir les violences électorales ne pourront être pleinement efficaces que si elles s'inscrivent dans un processus d'institutionnalisation du système électoral dans sa globalité. Cependant, si cette focalisation sur le système électoral est indispensable, elle n'est pas suffisante pour assurer la stabilité des processus électoraux. Celle-ci passe en effet par la prise en compte et le traitement des enjeux fondamentaux liés à l'accès au pouvoir et au partage de ses ressources. Il convient dès lors d'intégrer la technologie électorale dans une perspective plus large de gouvernance. En effet, la stabilité des processus électoraux est étroitement conditionnée par la mise en œuvre d'une gouvernance démocratique comme vecteur d'interactions pluri-acteurs, de responsabilité de l'action publique, et de légitimité auprès des populations.

QUELQUES RECOMMANDATIONS

Analyser le contexte de l'assistance électorale afin d'identifier et de comprendre les enjeux et les rapports de force à l'œuvre lors d'une élection. Il importe de construire une connaissance partagée et multidisciplinaire du contexte électoral, notamment en établissant des synergies entre expertises internationale et locale. Cette analyse collective est un préalable indispensable à l'élaboration d'une stratégie d'appui pertinente et à l'évaluation du risque électoral.

Appuyer la totalité du cycle électoral sur le long terme. Une priorité doit désormais être accordée au renforcement de la capacité des pays à mener des opérations électorales crédibles. Cela suppose notamment de soutenir de manière pérenne l'administration électorale, les partis politiques et les organisations spécialisées de la société civile. Le soutien post-élection est un facteur de prévention des conflits potentiels pouvant intervenir lors de l'élection suivante.

Accompagner l'appropriation de la pratique électorale, à travers des programmes de formation destinés aux cadres impliqués dans l'organisation des élections (fonctionnaires, partis politiques, organisations de la société civile, médias...) et un appui plus général à la socialisation électorale et à l'éducation citoyenne pour sensibiliser la société aux enjeux et aux pratiques de l'élection. Il importe de privilégier le recours à des organisations indépendantes africaines pour mener ces programmes de formation et de sensibilisation.

Appuyer le renforcement des capacités des organes de gestion des élections, en fournissant un appui technique pour faciliter l'organisation du vote et contrer les méthodes de fraude, en renforçant le professionnalisme de leurs membres (formations dans la durée, échange de pratiques entre pairs).

Appuyer l'implication des organisations de la société civile et des autorités morales et religieuses dans le suivi et le contrôle de toutes les étapes du processus électoral, et notamment dans la prévention et la gestion des situations conflictuelles.

Appuyer une observation électorale légitime, en favorisant le renforcement de capacité des dispositifs nationaux d'observation électorale qui sont essentiels pour légitimer les élections et en améliorant la coordination entre les dispositifs internationaux et nationaux d'observation électorale.

Renforcer la capacité de gestion des risques électoraux, en renforçant les synergies entre les dispositifs d'observation, d'alerte et de réaction pour répondre aux risques identifiés et en appuyant la mise en place de dispositifs pluri-acteurs qui permettent de répondre en temps réel aux risques de violence dès les premières phases du processus électoral.

NOTES

- 1 Ce texte est tiré d'une étude réalisée pour le ministère des Affaires étrangères par une équipe du laboratoire Les Afriques dans le monde de Sciences Po Bordeaux et de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance : Séverine Bellina, Ivan Crouzel, Dominique Darbon, Salvatore Pappalardo, et Céline Thiriot. Cette étude avait pour objectif d'identifier des orientations et des outils susceptibles de renforcer l'effectivité du soutien de la coopération française aux procédures électorales. Les propos de cet article relèvent de la seule responsabilité de son auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère des Affaires étrangères.
- 2 Reynolds A & JM Carey, « Getting elections wrong », *Journal of Democracy*, 23, 1, 2012, pp.164-168.
- 3 Groupe des sages de l'Union Africaine, *Le renforcement du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des différends et conflits violents liés aux élections en Afrique*, Union Africaine, 2009.
- 4 Ce document résulte d'une rencontre régionale de mai 2011 au Cap Vert qui visait à analyser l'impact des processus électoraux sur la stabilité et la démocratie dans la sous-région. UNOWA (United Nations Office for West Africa), *Praia Declaration on Elections and Stability in West Africa*, 20 May 2011.
- 5 Bratton M, « Anchoring the 'D-word' in Africa », *Journal of Democracy*, 21, 4, 2010, p. 108.
- 6 World Press Freedom Index, « Wars and terrorist threats weaken media in West Africa », 2014, <http://rsf.org/index2014/en-africa.php>.
- 7 AFRIMAP (African Governance Monitoring and Advocacy Project) & OSIWA (Open Society Initiative for West Africa), *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest : Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, 2011.
- 8 Olaleye W, « Legitimation or delegitimation of electoral process: Role of domestic electoral observers (K-DOP) in Kenya's 2002 general elections », Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa, 17 January 2003.
- 9 LAREG (Laboratoire de recherche et d'étude sur la gouvernance), « Les violences dans le processus électoral au Sénégal de 2000 à 2011 », *Etudes et travaux du LAREG n°1*, Dakar, 2011.
- 10 OSIWA (Open Society Initiative for West Africa), *Making Elections Count: A Guide to Setting up a Civil Society Election Situation Room*, 2012.

SAIIA'S FUNDING PROFILE

SAIIA raises funds from governments, charitable foundations, companies and individual donors. Our work is currently being funded by, among others, the Bradlow Foundation, the UK's Department for International Development, the European Commission, the British High Commission of South Africa, the Finnish Ministry for Foreign Affairs, the International Institute for Sustainable Development, INWENT, the Konrad Adenauer Foundation, the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, the Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, the Royal Netherlands Ministry of Foreign Affairs, the Swedish International Development Cooperation Agency, the Canadian International Development Agency, the Organisation for Economic Co-operation and Development, the United Nations Conference on Trade and Development, the United Nations Economic Commission for Africa, the African Development Bank, and the Open Society Foundation for South Africa. SAIIA's corporate membership is drawn from the South African private sector and international businesses with an interest in Africa. In addition, SAIIA has a substantial number of international diplomatic and mainly South African institutional members.

South African Institute of International Affairs
Jan Smuts House, East Campus, University of the Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein 2017, Johannesburg, South Africa
Tel +27 (0)11 339-2021 • Fax +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za • info@saiia.org.za

