



Election et risques d'instabilité en Afrique :

Quel appui pour des processus électoraux légitimes ?

**Etude pour le ministère des Affaires étrangères
et du Développement international
Mai 2014**

Les propos de cette étude relèvent de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

SOMMAIRE

<u>RESUME EXECUTIF</u>	1
<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>I – LE TRIPTYQUE « ELECTIONS, LEGITIMITE ET STABILITE » : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX</u>	2
1. LA GENERALISATION DES ELECTIONS NE VAUT PAS DEMOCRATISATION	3
1.1 LA BANALISATION DES ELECTIONS EN AFRIQUE	3
1.2 LA BANALISATION DES ELECTIONS N’EST PAS SYNONYME DE LIBERALISATION POLITIQUE	6
2. L’ELECTION CONFRONTEE A L’ENJEU DE LA STABILITE	8
2.1 UNE PROCEDURE AUX ENJEUX EXACERBES EN AFRIQUE : L’ACCES AUX RESSOURCES	8
2.2 LES ELECTIONS COMME FACTEUR DE TENSIONS VIOLENTES	9
3. LE ROLE CONSTRUCTIF DES ELECTIONS DANS L’INSTITUTIONNALISATION DU POUVOIR LEGITIME	11
3.1 LA LEGITIMATION DES DIRIGEANTS ET DE LA FORMULE POLITIQUE DU PAYS.	11
3.2 LA REGULATION DU CONFLIT POLITIQUE	12
3.3 L’INSTITUTIONNALISATION DES PRINCIPES DEMOCRATIQUES	13
3.4 L’INCLUSION POLITIQUE	14
4- L’EVOLUTION DE L’ASSISTANCE ELECTORALE	14
4.1- UNE PREMIERE GENERATION : L’APPUI « TECHNIQUE A L’EVENEMENT »	15
4.2- UNE DEUXIEME GENERATION : L’APPUI AU PROCESSUS ELECTORAL	16
4.3- VERS UNE TROISIEME GENERATION : L’APPUI A DES PROCESSUS ELECTORAUX LEGITIMES	17
<u>II – PAS DE STABILITE ELECTORALE SANS ACCORD POLITIQUE INCLUSIF</u>	19
1. LA STABILITE EN TROMPE L’OEIL DE LA CONFISCATION ELECTORALE	19
1.1 LES MODALITES DE LA CONFISCATION ELECTORALE	19
1.2 UNE SOURCE D’INSTABILITE	20
2- LE PARTAGE DU POUVOIR ET DE SES RESSOURCES COMME CONDITION DE STABILITE	21
2.1. LA NECESSITE D’UN SYSTEME ELECTORAL OUVERT	22
2.2. LES LIMITES DES FORMULES DE GOUVERNANCE CONSENSUELLES	23
2.3. LA NECESSITE D’UN DIALOGUE POLITIQUE ELARGI A TOUS LES NIVEAUX	24
<u>III – L’APPROPRIATION INEGALE DE LA PRATIQUE ELECTORALE</u>	25
1. L’EDUCATION AU VOTE : DES PROCESSUS ENCORE FRAGILES	26
1.1 LA SENSIBILISATION DES ELECTEURS	26
1.2 LES VECTEURS FRAGILISES DE L’APPRENTISSAGE ELECTORAL	27
2- LA SOCIALISATION CITOYENNE	29
3- LES ELECTIONS COMME RENTE ECONOMIQUE	29
<u>IV- LA DIMINUTION DES RISQUES DE TENSION ELECTORALE</u>	31
1-UNE ADMINISTRATION ELECTORALE CREDIBLE	31
1.1 LES FACTEURS DE CREDIBILISATION	32
1.2 UNE FAIBLE INSTITUTIONNALISATION	32
2- UN DISPOSITIF LEGITIME D’OBSERVATION DES ELECTIONS	34
3- UN DISPOSITIF DE MEDIATION INCLUSIF	36
3.1 LES MECANISMES D’ALERTE DES RISQUES DE VIOLENCE ELECTORALE	36
3.2 DES DISPOSITIFS DE MEDIATION PLURI-ACTEURS	37
<u>V- RECOMMANDATIONS</u>	40

Résumé exécutif

Ces dernières années, de manière contre intuitive, plusieurs exemples de processus électoraux ont conduit en Afrique non pas à une plus grande stabilité mais au contraire à une fragilisation des situations politiques, sans renforcer la légitimité du pouvoir. Face à ce constat, l'anticipation des crises potentielles liées à l'organisation des élections, l'amélioration des dispositifs de consultation électorale et la mise en place éventuelle de dispositifs de conciliation en cas de crise, deviennent des enjeux fondamentaux pour les acteurs internationaux.

Cette étude vise à identifier des orientations et des outils susceptibles de renforcer l'effectivité du soutien de la coopération française aux procédures électORALES. Elle présente les leçons qui peuvent être tirées de 11 cas africains et propose des recommandations pour favoriser un appui extérieur au service de processus électORAUX légitimes et porteurs de stabilité.

I- Le triptyque « élections, légitimité, stabilité » : Etat des lieux et enjeux.

Depuis vingt ans, les consultations électORALES se sont banalisées dans la quasi-totalité des Etats africains, sous l'effet d'une double dynamique (i) interne, avec les attentes croissantes des populations en matière de démocratisation ; (ii) externe, avec les exigences croissantes de la communauté internationale qui conditionne la reconnaissance d'un régime politique et de l'octroi de l'aide à la tenue d'élections. Si celles-ci recouvrent des réalités diverses et n'induisent pas nécessairement une libéralisation politique, elles sont devenues un passage obligé pour accéder légitimement au pouvoir ou s'y maintenir.

Ces dernières années, les processus électORAUX ont cristallisé des tensions et été source de violence dans plusieurs pays africains (Kenya, Côte d'Ivoire, Zimbabwe). Inhérents au fonctionnement normal d'une démocratie, les **tensions électORALES** tendent à prendre en **Afrique une dimension exacerbée**. Les élections y sont en effet au cœur de l'accès aux ressources de l'Etat et font l'objet d'une compétition aiguë pour la captation de cette manne publique. Cette prépondérance de l'enjeu de l'accès aux ressources explique que l'élection soit un moment critique au cours duquel les risques d'instabilité sont particulièrement élevés pour des régimes politiques fragiles.

Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause la nécessité des élections comme procédure de sélection concurrentielle des représentants des citoyens. Le suffrage universel est un mécanisme à ce jour irremplaçable de participation aux choix des dirigeants, un droit fondamental, et joue un rôle essentiel dans l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime. Elles remplissent en effet 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 comme manifestation de la redevabilité des dirigeants à l'égard de l'ensemble des citoyens.

Face à ce constat, la communauté internationale est invitée à renouveler ses pratiques pour mieux prendre en compte les risques politiques associés à l'organisation des élections. De plus en plus d'acteurs internationaux sont désormais convaincus que le processus électoral doit être considéré dans une perspective plus large de gouvernance démocratique, comme vecteur de l'accord politique en œuvre et de légitimité de l'Etat. Dépassant l'approche technique et dépolitisée qui a jusque-là prévalu, il s'agit de concevoir l'appui aux élections sur le long terme, en l'inscrivant dans le cadre des différents modes de régulation des pays concernés. Il s'agit également de prendre en compte la diversité des enjeux que véhiculent les différents types de consultations électorales (présidentielles, législatives et locales). 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, un outil de construction d'une régulation partagée et un facteur de stabilisation politique.

II- 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 fondamentaux 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 et du partage du pouvoir est fondamental pour assurer la stabilité des processus électoraux. Faute de prendre en compte cette réalité, toute gestion exclusive des élections ne peut qu'être source de conflits violents et de fragilisation des régimes en place.

Au contraire, le **risque d'instabilité lié aux élections est fortement réduit dans les cas où prévaut un accord politique inclusif** sur le partage du pouvoir et des ressources qui lui sont associées, notamment à travers la mise en place d'un système électoral ouvert, permettant une représentation élargie, une reconnaissance de la diversité et une protection de la minorité politique et des minorités contre les risques d'exclusion politique et de marginalisation économique et financière.

Un dialogue politique inclusif à tous les niveaux est essentiel pour la stabilité des processus électoraux. Il ne peut se limiter aux acteurs politiques et doit être élargi aux acteurs de la société civile tels que les leaders traditionnels, religieux et sociaux, mais aussi du secteur privé. Il est crucial que les pouvoirs effectifs réels soient intégrés dans la régulation des élections et plus largement dans l'exercice de la gouvernance. C'est autour de tels accords et mécanismes que les différentes forces politiques peuvent organiser en toute sûreté leurs activités, construire la confiance et structurer pacifiquement leurs rivalités pour l'accession au pouvoir.

III- 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 (élites, partis politiques, communauté internationale, société civile, médias, citoyens, etc.). Cependant, la mise en place des procédures électorales se fait parfois en décalage avec la réalité des pratiques et un travail de sensibilisation et d'éducation des citoyens-électeurs est donc crucial. **Les vecteurs de cet apprentissage (institutions publiques, organisations de la société civile, partis politiques ou encore medias) demeurent très souvent fragiles en Afrique.** Plus généralement, c'est à travers la socialisation des citoyens au sein de différents espaces publics ou communautaires, et d'instances solides d'expression et de mobilisation collective, que se construit une culture démocratique.

L'appropriation des élections passe aussi, dans des contextes de fragilité tout particulièrement, par l'intérêt économique qu'elles représentent pour tout un ensemble d'acteurs. Elles constituent en effet une opportunité pour accéder à des ressources ponctuelles, mises à disposition pour la réalisation des opérations électorales. Négliger cet aspect des élections reviendrait à ignorer l'un des fondements de l'activisme électoral, qui s'apparente alors davantage à une opération de captation de ressources qu'à un engagement militant de mobilisation collective.

IV-La diminution des risques de tension électorale.

La stabilité des processus électoraux est conditionnée par **l'intégrité de leur organisation**, et donc par l'existence d'une administration électorale crédible et reconnue par tous. 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 institutionnalisés**, peu pérennes et ne disposent pas des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions et assurer leur indépendance.

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, s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information et les réseaux sociaux, ces structures ont repris à leur compte le rôle de sentinelle de la démocratie et permis notamment de faire bouger les rapports de force. Bénéficiant d'une forte légitimité interne, ces dispositifs nationaux ont pu questionner le rôle des observateurs internationaux, soulignant la nécessité d'une meilleure synergie pour mettre en place une approche plus globale de l'observation et en renforcer l'efficacité et la légitimité.

La stabilité des processus électoraux dépend très largement de la manière dont sont gérées les tensions électorales. Les réponses adoptées en ce domaine ont généralement été de nature réactive, en réponse à une crise. Or, il est essentiel **d'accorder une priorité à la prévention de la violence électorale.** Des mécanismes d'apaisement de la tension électorale assurant les minorités politiques de la protection de leurs droits et de l'accès minimal aux ressources de l'Etat et à l'expression politique, ainsi que de la possibilité à terme de défier utilement le pouvoir sont ici indispensables.

La prévention passe aussi par des processus de médiation qui tendent à associer différents types d'acteurs pour traiter les tensions identifiées. Ces dispositifs, souvent initiées par la société civile, nécessitent l'existence et le bon fonctionnement de mécanismes d'alerte sur les risques de violence, au cours des phases les plus critiques du processus électoral.

Il est également indispensable de **faire prévaloir une logique inclusive dans ces dispositifs de médiation**. 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 tensions. La gestion pluri-acteurs des conflits, à travers un réseau d'acteurs représentants la diversité sociale du contexte où les violences électorales sont susceptibles d'éclater, constitue donc une approche fondamentale de la pacification des processus électoraux.

Les procédures visant à limiter et contenir les violences électorales ne pourront néanmoins 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'associer à la technologie électorale d'autres formes de régulations et de partage du pouvoir. La question des élections doit être intégrée dans une perspective plus large de gouvernance. La stabilité des processus électoraux est en effet étroitement conditionnée par la mise en œuvre d'une gouvernance démocratique, vecteur d'interactions pluri-acteurs, d'un partage élargi du pouvoir, et de légitimation auprès des populations.

Election et risques d'instabilité en Afrique : Quel appui pour des processus électoraux légitimes ?

Introduction

Ces dernières années, les exemples se sont multipliés en Afrique où les processus électoraux ont conduit à une plus grande fragilisation des situations politiques, sans apporter de véritable gain en termes de légitimation du pouvoir. Face à ce constat, un enjeu essentiel est celui de l'anticipation et de la résolution des crises potentielles liées à la tenue des élections, et du rôle que peuvent jouer les acteurs internationaux en la matière.

Dans le cadre de son approche de la gouvernance démocratique, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a souhaité disposer d'éléments de compréhension et d'action pour évaluer dans quelle mesure, les processus électoraux peuvent fonder et renforcer la légitimité des autorités élues (notamment en sortie de crise) ou au contraire constituer des sources d'instabilité et de fragilisation des processus de construction de l'Etat et de la société.

Objectifs :

Cette étude vise à identifier des orientations et des outils susceptibles de renforcer l'effectivité du soutien de la coopération française aux procédures électORALES, afin qu'elles contribuent à la stabilisation, à la légitimation et à l'institutionnalisation de l'État et de la gouvernance démocratique en Afrique.

Méthodologie

Menée en partenariat par le Laboratoire Les Afriques dans le monde (LAM) de Sciences Po Bordeaux et l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), cette étude est fondée sur un travail collectif¹ à plusieurs niveaux :

- **Une revue et analyse de la littérature** existante sur les enjeux des processus électoraux et de l'assistance électorale en Afrique. Le corpus utilisé englobe des recherches universitaires et opérationnelles, et ne se résume pas aux seuls travaux francophones et occidentaux;
- **Une grille de questionnement**, développée à partir de la revue de la littérature et remplie par 22 experts spécialisés sur les questions électORALES en Afrique. Cette grille a été utilisée afin de recueillir des données, des expériences concrètes et de tirer des leçons sur le déroulement des processus électoraux dans 11 pays : Afrique du Sud, Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Guinée, Kenya, Mali, Maroc, Niger, Sénégal, Tunisie ;
- **Deux tables rondes pluri-acteurs**, organisées par deux organisations partenaires,

¹ Les auteurs suivants ont contribué à la réalisation de cette étude : Séverine Bellina, Ivan Crouzel, Dominique Darbon, Salvatore Pappalardo, et Céline Thiriot.

le Laboratoire d'Etudes et de Recherche sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (LASDEL) au Niger et l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA) au Sénégal.

Cette méthodologie nous a permis de croiser les expériences et les regards autour des enjeux actuels des processus électoraux africains en termes de légitimation du pouvoir et d'instabilité. Cette étude présente les leçons qui peuvent être tirées des expériences identifiées et propose des recommandations pour favoriser un appui extérieur au service de processus électoraux légitimes et porteurs de stabilité.

I –LE TRIPYQUE « ELECTIONS, LEGITIMITE ET STABILITE » : ETAT DES LIEUX ET ENJEUX

Les vagues de libéralisation politiques et économiques qui ont touché le continent africain dans les années 1990 ont conduit à une multiplication des processus électoraux. L'élection était alors largement considérée comme l'étalon universel de mesure du caractère démocratique d'un pays. Leur généralisation était érigée en preuve des démocratisations réussies².

L'actualité récente (Kenya, Côte d'Ivoire, Zimbabwe) souligne cependant les coûts démesurés (pas seulement en matière de financement de leur organisation) qui peuvent être associés aux processus électoraux. Ceux-ci peuvent accroître les tensions politiques et sociales, tant au moment de l'organisation des élections qu'autour des enjeux qu'elles engendrent (extension du mandat présidentiel par exemple). Les élections deviennent alors source d'instabilité.

La prépondérance des élections comme principal critère d'appréciation de la légitimité démocratique est désormais très ouvertement questionnée au sein de la communauté internationale³, et parmi les acteurs de la société civile internationale, et les universitaires. Il est désormais largement reconnu que l'élection ne se réduit pas au moment électoral et qu'elle ne vaut pas démocratisation.

Pourtant, ne pas réduire la démocratisation à l'élection n'induit pas pour autant de remettre en cause de la nécessité des élections comme procédure de sélection concurrentielle des représentants des citoyens. Le suffrage universel est un mécanisme à ce jour irremplaçable de participation aux choix des dirigeants, un droit fondamental, et joue un rôle essentiel dans l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime.

Pour la communauté internationale, cette relativisation de la place centrale de l'élection

² L'existence d'une double alternance étant alors considérée comme preuve de la consolidation des nouveaux régimes démocratiques (Huntington). La tenue d'élections est également un critère essentiel de nombre d'indicateurs de gouvernance utilisés comme référence par la communauté internationale (Freedom House, Political Regime Change, CPIA,...).

³ ONU, Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, 2001 ; World Bank, *World Development report 2011 : Conflict, Security, and Development*, 2011.

conduit à questionner les modalités de l'accompagnement des processus électoraux. Elle invite aussi à se focaliser de plus en plus sur les procédures et les processus plutôt que sur les seuls résultats⁴. Dépassant l'approche technique et dépolitisée qui a jusque là prévalué, de plus en plus d'acteurs internationaux sont désormais convaincus que le processus électoral doit être considéré dans une perspective plus large de gouvernance démocratique, comme vecteur de l'accord politique en œuvre et de légitimité de l'Etat⁵. En s'affirmant ainsi dans sa dimension politique, l'appui aux élections se complexifie et invite à un renouvellement des pratiques. Il requiert des politiques d'accompagnement intégrées, conçues dans le long terme, et inscrivant le processus électoral dans le cadre des différents modes de régulation des pays concernés.

1. La généralisation des élections ne vaut pas démocratisation

Entre 1990 et 1998, dans le cadre des transitions démocratiques, 42 des 48 États d'Afrique subsaharienne ont connu des élections pluralistes⁶. En Afrique du Nord, cette banalisation du recours aux élections a été plus tardive (depuis 2010) et est encore en cours.

Cette généralisation des élections en Afrique recouvre cependant des réalités très diverses et n'induit pas nécessairement une libéralisation politique. Elle peut en effet être trompeuse et masquer des pratiques confiscatoires du pouvoir par le biais d'une instrumentalisation des procédures électORALES.

1.1 La banalisation des élections en Afrique

Le pluralisme politique n'est pas une nouveauté en Afrique subsaharienne. La plupart des pays ont connu des régimes représentatifs pluralistes au moment de leur accès à l'indépendance. En outre, si seuls trois pays ont vécu le multipartisme entre 1960 et 1990 (Botswana, Maurice, Sénégal), plusieurs ont connu des intermèdes multipartisans entre des périodes autoritaires (Bénin, Burkina Faso).

Depuis vingt ans, suite au mouvement de libéralisation politique, les consultations électORALES se sont banalisées dans la quasi-totalité des Etats africains (*voir tableau 1*) et sont devenues un passage obligé pour accéder légitimement au pouvoir ou s'y maintenir. Quelle que soit la nature du régime, l'élection est devenue un « critère minima » de démocratisation auquel la grande majorité des dirigeants politiques au pouvoir ou dans l'opposition se plient désormais avec plus ou moins de conviction.

⁴ Consacrant ainsi les thèses différenciant la légitimité par les procédures (input) et la légitimité par les résultats (output) ; Bellina S, Darbon D., Eriksen S.S., Sending O. J., *L'Etat en quête de légitimité*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2010.

⁵ DFID, UKAID, *Electoral Assistance and Politics: Lessons for International Support*, 2010.

⁶ Van de Walle N., Smiddy K., « Partis politiques et systèmes de partis dans les démocraties 'non libérales' africaines, *L'Afrique politique*, 2000.

TABLEAU 1 : FREQUENCE DES ELECTIONS EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Nombre d'élections	1990-1999	2000-2010
0-2	Angola ; République Démocratique du Congo ; Erythrée ; Ethiopie ; Lesotho ; Liberia ; Maurice ; Ouganda ; Rwanda ; Somalie ; Soudan ; Swaziland	Angola ; Erythrée ; Lesotho ; Liberia ; Maurice ; Swaziland
3-5	Afrique Sud ; Botswana ; Burkina Faso ; Burundi ; Cameroun ; Cap Vert ; Congo ; Côte d'Ivoire ; Djibouti ; Gabon ; Gambie ; Ghana ; Guinée ; Guinée Bissau ; Guinée Equatoriale ; Kenya ; Mauritanie ; Mozambique ; Namibie ; Nigeria ; Sénégal ; Sierra Leone ; Tanzanie ; Tchad ; Togo ; Zambie ; Zimbabwe	Afrique Sud ; Botswana ; Burkina Faso ; Burundi ; Cameroun ; Cap Vert ; Centrafrique ; République Démocratique du Congo ; Côte d'Ivoire ; Djibouti ; Ethiopie ; Gabon ; Gambie ; Ghana ; Guinée ; Guinée Bissau ; Guinée Equatoriale ; Kenya ; Malawi ; Mali ; Mozambique ; Namibie ; Nigeria ; Rwanda ; Sao Tomé-et-Principe ; Sénégal ; Seychelles ; Sierra Leone ; Somalie ; Soudan ; Tchad ; Togo ; Zambie
6-8 (et+)	Bénin ; Centrafrique ; Comores ; Madagascar ; Malawi ; Mali ; Sao Tomé-et-Principe ; Seychelles ; Niger	Bénin ; Comores ; Congo ; Madagascar ; Mauritanie ; Niger ; Ouganda ; Tanzanie ; Zimbabwe

Cette généralisation de l'élection résulte de dynamiques internes aux pays africains et notamment des attentes croissantes des populations en matière de démocratisation, manifestées notamment lors des transitions démocratiques. L'actualité mondiale récente nous rappelle en effet, en Afrique et au-delà, que les élections font désormais partie des pratiques nécessaires pour les populations et qu'elles sont au cœur des revendications exprimées dans un contexte de crise ou de tension. Une évolution consolidée par la rapide mutation démographique en Afrique et la montée en force des jeunes générations mieux formées et dégagés de l'héritage colonial et post-colonial.

Mais les élections constituent aussi, et souvent surtout, une garantie vis-à-vis de la communauté internationale. La tenue d'élections est en effet une condition de la reconnaissance externe d'un régime politique et de l'octroi de l'aide financière et technique par de nombreux bailleurs. Dans l'ordre international actuel, l'élection est un outil indispensable pour « normaliser » le pouvoir d'un gouvernement et fonder sa légitimité internationale. Hormis certaines parties du monde arabe, tous les États, y compris ceux qui relèvent du groupe des États autoritaires (Zimbabwe, Guinée équatoriale, Togo), fonctionnent désormais sur des logiques électives qui leur procurent un brevet de représentativité à l'international sur le postulat de leur représentativité interne.

La réalité des pratiques électorales est néanmoins très diversifiée en fonction de la spécificité des contextes. Il convient notamment de distinguer entre plusieurs générations d'élections : les élections fondatrices d'un nouveau régime pluraliste (élections de transition ou de première alternance, élections post-conflit) et les celles de deuxième génération (*voir encadré*). Il est donc essentiel de ne pas se focaliser sur la seule opération électorale pour s'intéresser à la nature des enjeux, aux processus et aux

procédures de mobilisation en cours et aux mécanismes de régulation que l'élection suggère et valide.

La diversité des élections

La place spécifique des élections fondatrices

Ces élections sont fondatrices de la régulation d'un nouveau régime pluraliste et sont d'abord attendues comme vecteur de légitimation du pouvoir politique. Trois catégories peuvent être distinguées :

- *Les premières élections multi-partisanes.* Après une période transitoire de négociation sur les règles du nouveau régime pluraliste, ces élections constituent, quel que soit leur niveau de crédibilité, les bases du nouveau jeu politique. En outre, comme en Afrique du Sud par exemple, leurs modalités incarnent l'accord politique, plus ou moins inclusif, qui les a permises.

- *Les premières élections d'alternance.* Ce moment fondateur peut se dérouler bien après les premières élections pluralistes post-transition, quand *in fine* intervient l'alternance politique à la tête du pays. L'arrivée de nouveaux dirigeants au pouvoir par le biais des urnes constitue un test déterminant du respect et de l'effectivité des règles du jeu électoral et de la consolidation démocratique. Ce fut le cas par exemple au Ghana où les élections de 2000 ont consacré la victoire de l'opposant John Kufuor, après deux mandats de Jerry Rawlings qui avait remporté les premières élections de 1992.

- *Les élections de sortie de crise.* Elles sont un aspect essentiel de la sortie du conflit et ont de ce fait une portée et des enjeux spécifiques. Dans un contexte de fragilité et de faible capacité, elles ont une triple fonction : conforter les accords de paix et canaliser la violence, mettre en place un système démocratique légitime au plan interne comme vis-à-vis de la communauté internationale, reconstruire le pays et promouvoir la réconciliation.

Les élections de deuxième génération

Preuve de la capacité du système politique à organiser et enchaîner des cycles électoraux réguliers, elles peuvent être distinguées selon leur degré d'ouverture :

- *Des élections de routinisation ouvertes (contexte libéralisé).* Elles sont considérées par tous les acteurs comme le moyen d'accéder au pouvoir. Les enjeux se cristallisent alors autour de l'alternance, de la répartition entre majorité gouvernementale et opposition, de la régulation politique. Le test est celui de l'institutionnalisation de l'accès au pouvoir via les élections.

- *Des élections de banalisation verrouillées (contexte autoritaire).* Les élections sont un gage de formalisme démocratique adressé à l'extérieur. Mais en interne, l'élection se révèle comme un rite largement privé de sens, comme une façade cosmétique visant à préserver le statut quo et conduisant souvent à valider un pouvoir autoritaire. Elle demeure néanmoins un moment privilégié de mobilisation et d'expression pour les forces d'opposition et pour les sociétés civiles.

1.2 La banalisation des élections n'est pas synonyme de libéralisation politique

Si les processus électoraux sont généralisés, leur banalisation peut-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 (*voir tableau 2*). Si dans une vingtaine de pays, elles ont permis un changement au pouvoir (changement d'individu et de parti présidentiel), seulement 4 pays ont connu plusieurs alternances après 1990. La plupart des nouveaux dirigeants parvenus au pouvoir par les urnes y sont restés, les autres ayant été renversés par un conflit (Congo Brazzaville, Côte d'Ivoire, Kenya) ou un coup d'Etat (Comores, Niger, Madagascar, Mali).

TABLEAU 2 : ALTERNANCE POLITIQUE SUITE A UNE ELECTION DEPUIS 1990

Elections avec (plusieurs) alternance (18)	Elections sans alternance (17)
Afrique du Sud – Bénin – Burundi - Cap Vert - Centrafrique - Comores - Congo - Côte d'Ivoire - Ghana - Kenya - Madagascar – Malawi - Mali – Niger – Nigeria - Sao Tomé - Sénégal – Zambie	Burkina Faso – Cameroun - République démocratique du Congo – Djibouti- Ethiopie - Gabon - Gambie - Guinée Bissau - Guinée Equatoriale- Mauritanie – Mozambique- Seychelles - Tanzanie - Tchad –Togo – Zimbabwe

D'une manière générale, les processus électoraux sont susceptibles de fonder n'importe quel type de régime politique en fonction du contexte de leur mise en œuvre. Tandis que des élections libres, régulières, pluralistes et transparentes restent la condition première de la démocratie, des régimes foncièrement autoritaires ont parfaitement su en importer et en exploiter la symbolique, privée d'effectivité, dans des procédures biaisées. La notion, proche de l'oxymore, d'« autocratie électorale » exprime cette possible alliance d'un régime autoritaire et d'une procédure électorale étroitement contrôlée (Congo, Gabon, Burkina Faso, Cameroun, Zimbabwe par exemple). Ces régimes se parent ainsi du conformisme artificiel des formes électoralles afin d'en tirer une légitimité sur le plan international. En interne, les élections ne servent alors pas à sélectionner les dirigeants mais à organiser la distribution des ressources de l'Etat dans une logique clientéliste. La confiscation électorale reflète ainsi les stratégies de captation du pouvoir par un individu, une famille ou une clique (Cameroun, Ouganda, Togo, Guinée Equatoriale ou encore Gabon – *voir encadré*).

Gabon : des élections sous contrôle

Après vingt six années passées sans alternative à Omar Bongo à la tête du pays, la première élection présidentielle multipartite de 1993 avait suscité beaucoup d'espoir. Mobilisant 88% des électeurs, son résultat frauduleux en faveur du dirigeant historique déclencha une grave crise politique dans le pays, et la constitution d'un gouvernement parallèle par l'opposition. Les accords de Paris, obtenus par la médiation de la France en octobre 1994, ont été l'occasion pour les deux parties de s'entendre sur de nouveaux principes de gouvernance, et sur la bonne tenue de processus électoraux. Cependant, les pratiques de 1993 se sont répétées sans entraves lors des scrutins suivants, étroitement contrôlés au bénéfice du clan Bongo. En témoigne l'accession au pouvoir d'Ali Bongo depuis 2009.

Même si le vote pluraliste est devenu une pratique courante au Gabon depuis l'ouverture du régime au multipartisme en mars 1991, de nombreux gabonais ont depuis perdu confiance dans les élections, et délaissent de plus en plus cet outil institutionnel manipulé par le pouvoir. Ainsi, le taux de participation moyen des trois dernières consultations législatives est de 17%, tandis que la dernière élection présidentielle de 2009 a seulement mobilisé 44% des électeurs.

Par ailleurs, même dans les situations politiques les plus ouvertes, avec des procédures considérées comme libres et équitables, la prédominance « d'élections sans changement » pose la question de l'hégémonie de fait d'un parti ou d'une majorité présidentielle (Afrique du Sud). Elle témoigne également de l'existence d'une grande inégalité entre les partis d'opposition et le parti au pouvoir qui dispose de l'usage quasi sans restriction des ressources de l'Etat (*incumbency bias*)⁷.

La banalisation des élections ne va pas systématiquement de pair avec une plus grande stabilité politique. Les élections ne peuvent en effet remplir leur rôle de canalisation des conflits politiques et de forclusion de la violence que lorsque leurs enjeux, leurs règles et procédures sont tenus pour indépassables et non négociables, au point d'être conçus et pratiqués comme des évidences. Se pose ici la question plus large de l'appropriation des règles du jeu politique par tous les acteurs et donc de la définition des cadres constitutionnels qui les organisent. Entre instrumentalisation de l'outil électoral, réalités locales et complexité des processus de légitimation du pouvoir, l'élection renforce parfois la fragilité des Etats jusqu'à ouvrir des situations violentes et de crise.

⁷ Cheeseman N., « African Elections as Vehicles for Change », *Journal of Democracy* 21 (4), 2010 : 139. L'expression « démocratie électorale » utilisée dans les organisations internationales et certains ratings internationaux (par exemple Freedom house) témoigne aussi du lien distendu entre élections et situations démocratiques.

2. L'élection confrontée à l'enjeu de la stabilité

Ces dernières années, les processus électoraux, et notamment les élections présidentielles, ont cristallisé des tensions et déclenché des épisodes de violence dans plusieurs pays africain (Kenya, Côte d'Ivoire, Zimbabwe). Si les conflits sont inhérents au fonctionnement normal d'une démocratie électorale, ils tendent à prendre en Afrique une dimension exacerbée. Les élections y sont en effet au cœur de l'accès aux ressources de l'Etat et font l'objet d'une compétition aigüe, et parfois violente, pour la captation de cette manne publique.

2.1 Une procédure aux enjeux exacerbés en Afrique : l'accès aux ressources

En Afrique, les élections recouvrent des enjeux disproportionnés, bien plus large que ceux attachés à la simple sélection des dirigeants politiques. L'enjeu principal est celui de l'accès à l'appareil politico-bureaucratique et au monopole qu'il donne sur l'utilisation des ressources de l'Etat, qu'elles soient externes (bailleurs) ou internes (impôts, rentes et emplois). L'enjeu est d'autant plus fort dans les Etats et sociétés fragiles que : (i) les ressources alternatives à l'Etat sont le plus souvent limitées et liées aux intérêts d'Etat. La perte des élections induit donc un déclassement pour les perdants qui tendent à être exclus de la manne publique et de toute forme de reconversion financièrement intéressante ; (ii) l'accord politique est peu institutionnalisé et si fragile que chacun s'attend à ce qu'il soit remis en cause par le vainqueur des élections, soit sous la forme de changements de normes au profit des dirigeants au pouvoir (modifications constitutionnelles sur l'allongement et le nombre des mandats, modifications des méthodes électorales, etc.), soit sous la forme d'une captation anti constitutionnelle du pouvoir par neutralisation de tous les organes de contre-pouvoir.

Dès lors, pour tous les groupes en compétition, l'enjeu devient celui de la captation du pouvoir pour à la fois accéder aux ressources, empêcher autant que possible les opposants d'y accéder, et dans tous les cas, définir les modalités de leur répartition. Comme partout, les élections en Afrique permettent de révéler les rapports de force qui donnent ensuite lieu à des tractations. La particularité des élections dans les Etats et sociétés fragiles africains vient du fait que ces tractations visent avant tout au partage des ressources liées à la détention du pouvoir et qu'elles s'effectuent, sauf exception, sans mécanisme de régulation prévisible et contrôlé par des instances indépendantes.

L'opération électorale n'est dès lors le plus souvent pas la fin du jeu, mais bien le commencement des tractations (*voir encadré*). La redistribution des ressources se fait sur la base d'alliances négociées habilement par des « entrepreneurs politiques » venant échanger le soutien électoral dont ils bénéficient au profit d'un accès aux ressources. C'est ce qui explique la multiplication de micro partis, de partis d'individus, qui se fondent ensuite dans des coalitions souvent improbables, au-delà des logiques idéologiques. Si ces tractations peuvent permettre l'inclusion au pouvoir d'une multitude de petits groupes et d'intérêts, elles font cependant courir le risque de soumettre l'Etat à des logiques de prédateur et de redistribution clientéliste, sans aucun objectif de politiques publiques.

Bénin : le marchandage fait aussi partie du jeu

Depuis 1991, année des premières élections du régime dit du « renouveau démocratique » toutes les élections nationales (présidentielles et législatives) se sont déroulées dans un respect strict des temporalités électorales qu'aucun acteur politique central n'a remis en cause. Cela traduit la centralité du jeu électoral comme mode de dévolution du pouvoir pour les acteurs politiques. Ces élections sont apparues ouvertes même si elles ont toujours généré des périodes de tensions et de crises parfois fortes. Elles ont systématiquement donné lieu à des contestations, à des décisions des commissions électorales ou de la cour constitutionnelle, critiquées, parfois rejetées par des leaders politiques. Ces phénomènes ont cependant très rarement débouché sur des actes de violences. Les marges de marchandage et de négociation qui s'ouvrent après l'élection (offre de postes ministériels, de présidence de commissions parlementaires, ralliements de députés, etc..) contribuent à éviter que des crises dégénèrent en violence, à l'issue incertaine pour les acteurs politiques. Loin de clore le jeu, l'élection en quelque sorte redistribue les cartes et crée de nouvelles opportunités pour les acteurs.

Cette prépondérance de l'enjeu de l'accès aux ressources explique que l'élection soit un moment de fortes tensions au cours duquel les risques d'instabilité sont particulièrement élevés. Cette particularité des contextes africains doit être analysée et prise en compte par les acteurs internationaux impliqués dans l'appui aux processus électoraux. Cela suppose notamment qu'ils mettent en avant, avec davantage de transparence et moins de non-dits, les enjeux de redistribution des ressources qui se cachent derrière les consultations électORALES : celles-ci ne peuvent être considérées comme une simple procédure de sélection ponctuelle du personnel politique.

2.2 Les élections comme facteur de tensions violentes

Les tensions électORALES n'ont rien d'exceptionnel et de propre aux situations africaines. Elles se retrouvent dans toutes les sociétés compte tenu de l'importance des enjeux liés à l'élection (accès au pouvoir, à ses ressources, à ses réseaux, distribution des postes et des capacités d'agir). Quelle que soit la nature du régime en place, l'élection est un moment de cristallisation des rapports de force politiques. Elle est un moment test sur lequel se concentrent inévitablement les contestations et revendications. Les tensions sont donc inhérentes au processus électoral, même si elles prennent des dimensions variables en fonction des contextes. Elles sont d'autant plus exacerbées que les électeurs ne s'approprient pas les procédures et se contentent de s'intéresser à la redistribution finale liée au résultat.

L'élection agit comme un révélateur des conflits profonds qui parcourrent la société⁸. Les

⁸ EISA, *Preventing and managing violent election-related conflicts in Africa: Exploring good practices*,

tensions qui peuvent survenir ne sont donc pas simplement liées au processus électoral lui-même mais résultent de facteurs sociologiques et politiques plus larges qui se polarisent au moment de l'élection. Dans les Etats et sociétés fragiles, alors que l'enjeu fondamental n'est pas celui de la distribution du pouvoir mais de sa captation, l'élection devient un moment de concentration potentiel de la violence. De fait la violence liée aux élections est une réalité en Afrique : Kenya (2007 et 2008), Zimbabwe (2008), Nigeria (2007), Lesotho (2007), République démocratique du Congo (2006), Togo (2005), Zanzibar (2005), Guinée Bissau (2008), ou encore Sénégal (2012).

Cette violence électorelle, qui peut être spontanée ou organisée⁹, intervient aux différents moments du processus. En amont, lors des opérations préparatoires à l'organisation des élections (calendrier, principaux textes de réglementation – notamment relatifs à l'éligibilité, mise en place des organes de gestion des élections), de la définition de l'électeurat (recensement, listes, cartes électorales) et pendant la campagne électorelle ; le jour de l'élection, à travers des rivalités dans et autour des bureaux de vote ; et en aval lors du décompte et de la promulgation des résultats, surtout en cas de faiblesse ou d'incapacité des institutions judiciaires à remplir leur rôle de manière neutre.

La violence électorelle prend des formes très variables : assassinats politiques, emprisonnements, émeutes, incendies criminels, pillages, attentats à la bombe, casseurs, destructions de propriété, par exemple¹⁰. Elle est l'œuvre de différents types d'acteurs : (i) les électeurs, en conflit avec l'Etat et dénonçant un processus électoral injuste ou biaisé. La violence trouve alors une légitimité car elle peut être le seul recours en contexte autoritaire ou lorsque les élections sont factices et impuissantes ; (ii) l'Etat, à l'encontre des électeurs contestant les résultats de l'élection ou l'hégémonie électorelle du pouvoir en place ; (iii) et surtout les factions politiques, sociales ou communautaires en concurrence, qui, selon une étude de l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) concernent 72% des violences liées à l'élection¹¹.

La cristallisation des tensions lors des élections porte essentiellement sur deux points :

- (i) la **légitimité** du processus et des principes sur lequel il repose (principe « un Homme, une voix » ; représentation particulière des minorités ; systèmes de vote différenciés ; sièges réservés). La contestation porte alors sur la « formule politique » de partage du pouvoir entre élites, par exemple lorsque la fermeture d'un système politique fonctionnant comme un jeu à somme nulle exclut les perdants du pouvoir. Elle peut aussi viser à disqualifier le principe même de l'élection et à chercher un rapport de force extra-électoral ;
- (ii) la **validité** du processus, c'est-à-dire sur le respect des règles pratiques de la procédure électorelle et les exigences de garanties sur la sincérité du processus. Les tensions concernent alors les stratégies de contournement ou d'instrumentalisation de ces règles (fraudes, découpage avantageux des

2009 : 5.

⁹ Quantin, « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 69, 1998 : 25

¹⁰ Cf. Fischer J., *Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention.*, IFES White Paper, 2002.

¹¹ *idem*, p.17.

circonscriptions - *gerrymandering*, manipulation des modes de scrutin, des délais, des procédures d'inscription ou de votes, des modalités de la campagne, des capacités de mobilisation etc.) ; Cependant, aucune procédure électorale n'étant exempte de défaut, c'est avant tout leur acceptabilité dans un contexte donné qui importe, ainsi que leurs effets cumulatifs et routiniers.

Vingt ans d'élections pluralistes en Afrique ont surtout montré que les élections, loin d'être un vecteur automatique de renforcement démocratique demeurent des moments critiques pour des régimes politiques fragiles, révélateurs de situations politiques diversement stabilisées, exacerbant les tensions et cristallisant les enjeux.

Dès lors, tout le processus électoral peut s'apparenter à un « test de résistance » (*stress test*) du système politique, dont il met en tension toutes les conditions d'organisation (règles, procédures, apprentissages, mobilisation et médiations par des organisations spécialisés, comme les partis politiques par exemple).

3. Le rôle constructif des élections dans l'institutionnalisation du pouvoir légitime

Si, particulièrement dans les Etats et sociétés fragiles africains, les élections peuvent être source d'instabilité, elles ont aussi un rôle constructif à jouer dans l'institutionnalisation d'une gouvernance démocratique légitime. Elles remplissent en effet des fonctions de différentes natures, y compris symboliques, qui sont au fondement de la définition des enjeux et des procédures d'une régulation politique et sociale pacifiée.

3.1 La légitimation des dirigeants et de la formule politique du pays.

Chaque élection permet d'installer la pratique électorale, avec ses procédures particulières, comme « allant de soi » et s'imposant à tous. La multiplication des élections dans le temps joue un peu comme un effet de cliquet, rendant un retour en arrière très couteux et risqué pour les détenteurs du pouvoir, désormais obligés de se soumettre à ce rituel d'institution. Elle permet aussi de mesurer l'attachement des citoyens au mode de désignation de leurs représentants et à leur ordre politique et constitutionnel.

La légitimité électorale ne provient en effet pas du résultat obtenu, comme le laisse penser une analyse hâtive matérialisée par la revendication du pouvoir par le vainqueur. Elle provient des processus et des procédures complexes et très concrets qui accompagnent la consultation électorale et qui persuadent (ou non) l'électeur de l'effectivité de sa mobilisation et de son vote sur les pratiques des dirigeants.

L'élection associe à la fois l'enjeu ponctuel de la distribution du pouvoir entre les concurrents politiques, et l'enjeu structurant de la réaffirmation de l'attachement à une « formule politique » qui garantit l'accord sur les conditions du vivre ensemble. Les élections remplissent ainsi une double fonction de légitimation : (i) elles confèrent aux dirigeants élus la légitimité pour assumer le pouvoir et diriger le pays ; (ii) elles permettent de légitimer « la formule politique », c'est-à-dire l'accord sur la répartition du pouvoir, sur les modalités pour y accéder (élections).

Les élections post-conflits soulignent bien cette double fonction de légitimation puisqu'elles assurent la validation de l'accord de paix, scellé par toutes les parties prenantes au processus électoral (inclusion sans exclusive) comme règle du jeu commune, et la nomination des nouveaux dirigeants parvenus au pouvoir non par les armes, mais par les urnes.

Si cette double fonction de légitimation est avant tout un enjeu interne, la nature des Etats africains, fragiles, marqués par l'extranéité et souvent sous régime d'aide, conduit à en faire un enjeu externe vis-à-vis de la « communauté internationale ».

Les élections remplissent alors une fonction symbolique vis à vis de l'étranger, assurant une vitrine démocratique, parfois valable également en interne ; d'autre part, ce référent international permet à des acteurs internes, notamment sociaux, de faire pression en faveur de procédures électoralles plus démocratiques et légitimes au sein de leur pays.

3.2 La régulation du conflit politique

Le développement des procédures pacifiques de traitement de la concurrence politique et de sélection des dirigeants via les élections a été historiquement un moyen de forclusion de la violence (Schumpeter). L'élection organise la pacification des conflits pour la distribution du pouvoir et de ses ressources, en substituant à la violence pure des procédures régulées d'opposition, de sélection des dirigeants et d'acceptation des résultats. L'absence de violence est d'ailleurs une condition pour qualifier une élection de « libre et juste » (*free and fair*).

En Afrique, les élections s'inscrivent dans cette logique et visent à faire arbitrer, autour de procédures codifiées et stabilisées, les luttes pour le pouvoir par le peuple. A condition d'être acceptées et validées par les différentes parties prenantes, elles permettent d'arrêter, pour la durée d'un mandat, la contestation de la détention du pouvoir. Elles sont alors un facteur de canalisation de la violence politique. Dans les situations de post-conflit, les anciens belligérants qui participent à l'élection renoncent à la violence pour accéder aux ressources, et ils s'en remettent aux urnes pour ce faire. Ce renoncement à la violence ne peut cependant perdurer que si les règles du jeu de substitution assurent une compétition ouverte et permettant à chacun, perdant comme gagnant, de disposer de chances réelles de participer au pouvoir et à sa structuration.

Sierra Leone : l'élection comme vecteur de pacification post-conflit

La Sierra Leone a été marquée par une guerre civile sanglante entre 1991 et 2002. La fin du conflit a été suivie par l'organisation d'élections générales en mai 2002. Celles-ci ont été un vrai vecteur de pacification et de stabilisation pour le pays, en se substituant avec succès à la violence comme mode de régulation politique. La candidature du militaire Johnny Paul Koroma, ex chef de l'Armed Forces Revolutionary Council (AFRC), organisation rebelle impliquée dans le conflit, témoignait alors de l'acceptation et de la

réaffirmation de l'élection comme unique mode de désignation légitime des dirigeants. En 2007, les élections générales consacraient une première alternance politique, signe d'un enracinement progressif des processus électifs et de la paix dans le pays.

En outre, les élections peuvent contribuer à structurer le jeu politique sur des bases programmatiques, notamment en aidant à la professionnalisation des acteurs politiques et des citoyens électeurs autour d'enjeux de politiques publiques. Dans ce cadre, elles ont également une fonction de structuration de l'agenda politique en permettant de faire remonter les attentes et demandes des différents segments de la société, qui sont médiatisées par les différents candidats et programmes.

Les élections permettent aussi de mesurer les rapports de force et de poser les conditions des négociations politiques sur la répartition du pouvoir et des ressources qui lui sont associées. Elles constituent des temps privilégiés de négociation entre ceux qui veulent accéder au pouvoir et les gouvernés, et entre les concurrents pour l'accession au pouvoir. Cependant, ces tractations sont souvent peu transparentes et peuvent dès lors être remises en cause par l'une des parties sans qu'aucun arbitrage, qu'aucune médiation ne soient possibles tant la nature de l'accord n'est connue que des seules parties.

3.3 L'institutionnalisation des principes démocratiques

La tenue récurrente d'élections, malgré les défauts de leur organisation et même quand elles sont contestées¹², contribue à leur enracinement dans les pratiques politiques et participe de la démocratisation¹³. La répétition des élections conduit à en faire des moments routiniers et nécessaires, qui imposent des obligations pour tous les acteurs et notamment les candidats, contraints de se soumettre aux règles devenues, au fil du temps, non négociables¹⁴. Le coût du rejet de l'élection, notamment en termes de légitimité interne et internationale, ne cesse en effet de croître au fur et à mesure que sa pratique routinière l'impose comme une procédure non discutable.

Les élections obligent ainsi un ensemble d'acteurs (politiques, fonctionnaires, police, armée, juges) à se soumettre à un minimum de principes et de normes officielles : respect de la loi et de la constitution, neutralité et impartialité des juges et des agents publics, liberté d'expression et d'action de tous les citoyens ou organisations politiques. À travers ces pratiques, et même lorsqu'elles ne sont qu'une simple façade, les élections contribuent à institutionnaliser le principe de la consultation du peuple, de sa capacité de sanction et de la responsabilité (*accountability*) du pouvoir devant la société. Elles tendent à rendre les débats politiques plus démocratiques, ou tout au moins plus

¹² Bratton, « Second Elections in Africa », *Journal of Democracy* 9(3), 1998 ; Lindberg, « The Surprising Significance Of African Elections », *Journal of Democracy*, 17(1), 2006.

¹³ Plus largement, il existe une corrélation entre la tenue d'élections et l'évolution des droits de l'homme et des libertés publiques ; Lindberg, 2006 : 139.

¹⁴ Lindberg souligne en quoi les élections permettent ainsi la mise en place de *democratic lock in mechanism* » ; Lindberg, 2006 : 146.

participatifs, et à promouvoir l'émergence de citoyens effectifs. Sur le temps long, ces pratiques sont habilitantes et contraignantes et contribuent à la pacification des oppositions politiques en imposant des règles perçues comme non discutables.

3.4 L'inclusion politique

En posant les modalités de l'accès au pouvoir et du partage de ses ressources, l'élection agit comme un puissant agent d'inclusion politique. Elle est un moment privilégié de mobilisation des acteurs politiques, des membres de la société civile et des citoyens. Même dans les situations les plus critiques, elle permet notamment de structurer différents types d'intérêts autour de la compétition pour le pouvoir. Plus largement, l'élection véhicule aussi le mythe mobilisateur de l'égale contribution de tous à la gestion des affaires publiques, et notamment au choix des dirigeants et de la définition des enjeux politiques. A travers les multiples pratiques qu'elle met en jeu, l'élection contribue à la formation du citoyen, à la transformation des individus en acteurs politiques. Elle permet d'associer chacun, en dépit de ses différences, au projet commun, à des alliances éventuelles et au respect de la diversité d'opinions. Cependant, les élections ne peuvent faciliter l'inclusion politique que si le moment électoral ne débouche pas sur des élections « jeu à somme nulle » (*zero-sum game*) mais bel et bien sur des élections « jeu à somme positive » (*positive-sum game*) dans lesquelles chaque partie prenante peut trouver un intérêt. Le moment électoral devient alors un vecteur du contrat social liant les citoyens entre eux et à leurs gouvernants.

Ces différentes fonctions attribuées aux élections permettent d'identifier les axes à renforcer ou les modalités à mettre en place pour appuyer des processus électoraux légitimes. Dans cette optique constructive, l'incarnation de ces fonctions doit se faire de manière différenciée, selon les objectifs attribués aux élections en fonction des contextes: (i) Mettre fin à un conflit ; (ii) Prévenir un conflit ou une instabilité dans un environnement politique fragile ; (iii) Initier un processus démocratique ; (iv) Instituer une routine démocratique¹⁵. L'appui international à la mise en œuvre de ces fonctions doit aussi prendre en compte une dimension essentielle de l'institutionnalisation d'un pouvoir légitime : le renforcement des liens entre élites politiques, acteurs économiques et sociaux, citoyens, et acteurs internationaux. C'est dans le cadre de cette logique multi-acteurs que les élections pourront jouer un rôle pivot pour organiser une communauté politique autour de règles minimales, indiscutables, et toujours confirmées.

4- L'évolution de l'assistance électorale

Si l'élection relève avant tout de la souveraineté des Etats¹⁶, elle est également au fondement des conditionnalités politiques associées à la promotion de la démocratisation.

¹⁵ EISA, *op. cit.* 2009.

¹⁶ « *Setting conditions for credible electoral processes including holding and financing elections is the responsibility of state authorities* »; *Praia declaration on elections and stability in West Africa*, UNOWA, 2011.

En outre, depuis le 11 septembre 2001, le paradigme de la sécurité est venu compléter celui de la démocratisation. Le risque de violence associé aux élections est dorénavant pris en compte par la communauté internationale qui met en avant la stabilité des Etats comme facteur de sécurité internationale. L'élection occupe donc une place centrale dans les politiques d'aide de la « communauté internationale » qui visent à contribuer au renforcement de la crédibilité et de la sincérité des scrutins.

La montée des préoccupations liées aux risques électoraux, mais aussi la prise de conscience des résultats limités de l'assistance électorale, ont fait évoluer l'approche et les modalités d'intervention de la communauté internationale. Après une première phase d'assistance technique ciblée sur le moment électoral, les partenaires au développement sont ainsi passés, à partir du début du millénaire, à une approche intégrée sur le long terme, axée sur le contexte local, et conçue dans une perspective de gouvernance démocratique¹⁷. Il s'agit désormais d'intervenir sur l'ensemble du processus électoral dans l'objectif d'alimenter de manière constructive le lien entre élections, démocratisation et stabilisation. La troisième phase qui s'ouvre actuellement vise à mettre l'accent sur l'enjeu de la légitimité des processus électoraux. Il importe de mieux prendre en compte la dimension politique des processus électoraux dans l'objectif de les rendre plus inclusifs (pluri-acteurs) et d'en faire des vecteurs du contrat social.

4.1- Une première génération : l'appui « technique à l'événement »¹⁸

Au lendemain de la seconde Guerre Mondiale et de leur fondation, les Nations Unies sont les premières à investir le champ de l'assistance électorale dans le cadre des processus de décolonisation et de tutelle. En écho avec le principe d'autodétermination des peuples contenus dans la Charte des Nations Unies, l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme prévoit : « *la volonté du peuple, telle qu'exprimée par le biais d'élections périodiques et régulières, constituera la base de l'autorité gouvernementale, tout en reconnaissant les principes de la souveraineté des Etats et du contrôle national des élections* ».

A partir des années 1960, la majorité des pays occidentaux inscrivent l'assistance aux élections dans leur appui à la démocratie en faveur des pays dits « en voie de développement ». Les Etats-Unis deviennent un acteur majeur du champ à partir des années 1980, à travers l'Agence des États-Unis pour le Développement (USAID) et diverses organisations privées telles que Carter Center, National Democratic Institute, International Republican Institute ou encore International Foundation for Electoral Systems. Au début des années 1990, plus exactement avec l'observation des élections multipartites en Russie (1993) et multiraciales en Afrique du Sud (1994), la Commission Européenne devient également un acteur clé du champ, autour « d'évènements électoraux

¹⁷ Ellis A., Guerin P., Ayoub A., Effective electoral assistance : Moving from Event-based support to Process support, IDEA, 2006.

¹⁸ Voir Electoral Knowledge Network, « Rendre efficace l'assistance électorale: de l'engagement formel à la mise en œuvre pratique », qui offre un rappel historique et contextuel sur l'assistance électorale. http://aceproject.org/ace-fr/focus/rendre-efficace-lassistanteelectoriale/rendre-efficace-lassistanteelectoriale-de-set_language=fr

particulièrement pertinents pour sa politique étrangère¹⁹ ». Enfin, le Commonwealth et l'Organisation internationale de la francophonie se sont également investis dans l'assistance électorale.

Cette première génération d'appui aux élections était caractérisée par des interventions ponctuelles (soutien au moment électoral), disparates (faible coordination entre bailleurs), techniques (conception assez codifiée de ce qu'est la « bonne » élection), et engageant d'importants flux financiers. Elle était fondée sur la croyance forte selon laquelle l'élection se suffisait à elle-même et permettrait d'initier mécaniquement des processus de démocratisation globaux.

Si d'un point de vue technique et évènementiel, cette assistance électorale est généralement considérée comme réussie et efficace, elle n'a cependant pas produit les effets escomptés en termes de démocratisation. Elle a, au contraire, souvent contribué à créer des résultats artificiels, tenus à bout de bras par la communauté internationale, voire généré ou renforcé des tensions dans les pays. Non seulement le modèle institutionnel promu ne correspondait pas toujours à la réalité des processus politiques endogènes, mais en outre, les bailleurs ne considéraient pas, et donc n'anticipaient pas, les enjeux politiques de leurs interventions techniques²⁰. Face aux résultats paradoxaux de leurs appuis nombreux et massifs aux élections, les partenaires internationaux ont dû revoir leur approche dès la fin des années quatre-vingt dix.

4.2- Une deuxième génération : l'appui au processus électoral

A partir des années 2000, des agences multilatérales (telle la Commission européenne et le PNUD²¹) et bilatérales font le constat partagé que l'assistance électorale ne peut se limiter au seul appui à l'événement « élection ». De même, le groupe des sages de l'Union africaine souligne que « *dans le passé, la majorité des acteurs internationaux avaient accordé une attention démesurée au suivi des élections plutôt que d'investir dans les institutions qui garantissent des élections libres, justes et compétitives* »²². L'assistance électorale doit dès lors s'inscrire dans une stratégie de long terme, considérant l'élection comme un processus qui doit être pensé en lien avec les autres aspects de la démocratisation d'un pays. Bref, l'élection n'est plus une fin en soi, mais un moyen pour favoriser le processus de gouvernance démocratique dans un contexte donné.

La communauté internationale engage alors son assistance électorale selon une approche en termes de processus²³ et dans le cadre de son appui plus général à la gouvernance. Le

¹⁹ EUROPAID, « Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale », oct. 2006, p. 29.

²⁰ Voir, Electoral Knowledge Network, *op. cit.*,

²¹ PNUD, « Assistance électorale », *Notions essentielles*, n°14, 2003.

²² 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.

²³ « L'évaluation d'élections doit prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une évolution lente et progressive vers la démocratie » ; Communication de la Commission sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE, COM(2000) 191.

renforcement de la capacité des acteurs de la société civile (éducation au vote, observation électorale, rôle des femmes, etc.), des partis politiques et même des institutions (administration électorale) sont dorénavant au cœur des programmes d'appui aux processus électoraux.

Cette approche intégrée et cyclique se double de la recherche d'une plus grande coordination entre partenaires au développement. Cependant, si cette volonté de coordination se manifeste dans différentes initiatives (au sein de l'UE ou du programme d'appui au cycle électoral du PNUD, par exemple), elle reste trop souvent marquée par des logiques individualistes de la part des différents bailleurs et tarde à se matérialiser.

Dans cette logique, l'appui au processus électoral implique de prendre en compte le contexte socioéconomique, historique et politique dans lequel il intervient. Dès lors, si l'assistance électorale conserve un aspect technique toujours nécessairement fort, elle est rétablie dans sa dimension politique. Les partenaires au développement reconnaissent donc que « l'appui international dans ce domaine est politique par nature, et donc qu'il a inévitablement un impact sur la politique locale²⁴ ».

4.3- Vers une troisième génération : l'appui à des processus électoraux légitimes

Cette mise en avant de la dimension politique des élections s'est manifestée par une attention croissante à la question de la légitimité. Les travaux menés dans le cadre de l'OCDE par exemple, notamment au sein de l'International Network on Conflict and Fragility (INCAF) et du Dialogue international sur la construction de la paix et le renforcement de l'Etat, mettent ainsi l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre et d'appuyer des politiques légitimes²⁵.

Très souvent, en Afrique, les élections jouent un rôle limité comme source de légitimité des dirigeants car les techniques utilisées, donc le modèle promu, se heurtent régulièrement aux représentations et pratiques locales du pouvoir. En outre, leur efficacité est conditionnée par la solidité de l'accord politique qui fonde l'ordre politique national. Il s'agit donc désormais d'appuyer l'élection non comme une fin en soi mais dans le cadre plus global de la promotion de la gouvernance démocratique. Ce qui suppose d'inscrire l'élection au sein de la redéfinition d'un nouveau contrat social endogène et inclusif, fondé sur l'ajustement des différentes formes de régulation qui existent localement. Ce qui induit aussi de reconnaître, notamment pour les acteurs internationaux, que les pratiques locales ont toute leur cohérence au sein des contextes dans lesquels elles se déroulent. L'enjeu est dès lors de partir de la dimension politique de l'élection et de mettre les techniques électORALES à son service.

Dans cette compréhension des choses, le travail en pluri-acteurs impliquant société civile, secteur privé, populations, institutions publiques régionales, nationales et locales, revêt un intérêt majeur. Promouvoir de telles dynamiques, à tous les stades du cycle électoral,

²⁴ DFID, UKAIK, Electoral Assistance and Politics: Lessons for International Support, 2010, p.10.

²⁵ Voir par exemple, International dialogue for peacebuilding and statebuiling, « Un New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles », Novembre 2011.

est un objectif essentiel de l'appui à des processus électoraux légitimes. Cet appui doit aider à la structuration d'organisations de la société civile, de réseaux de citoyens, ou encore de partis politiques, mais surtout faciliter leurs articulations constructive avec les institutions publiques. Autant que possible, l'objectif est de dépasser un soutien fragmenté aux différents acteurs du processus électoral (étatiques et non étatiques) pour mettre l'accent sur le renforcement de leurs interactions au sein d'un processus et de procédures dans lesquels toutes les phases sont intégrées. 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.

II – PAS DE STABILITE ELECTORALE 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. Cette dimension d'économie politique associée aux élections est particulièrement exacerbée dans les Etats en situation de fragilité où, compte tenu de l'atrophie du secteur privé, l'accès à l'appareil d'Etat est une condition fondamentale du contrôle des ressources. Cet enjeu de l'accès et du partage du pouvoir est donc fondamental au regard de la stabilité des processus électoraux en Afrique. Faute de prendre en compte cette réalité, toute gestion exclusive des élections ne peut qu'être source potentielle de conflits violents et de fragilisation des régimes en place. Au contraire, le risque d'instabilité lié aux élections est fortement réduit dans les cas où prévaut un accord politique inclusif sur le partage du pouvoir et des ressources qui lui sont associées.

1. La stabilité en trompe l'œil de la confiscation électorale

L'élection, sous couvert de légitimation par le suffrage, est paradoxalement devenue dans certains cas un outil prisé 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 (« *on n'organise pas des élections pour les perdre* » selon le propos attribué à P. Lissouba, ex président congolais). Ces pratiques peuvent prendre des formes très variées, légales ou extra légales, ouvertes ou cachées.

1.1 Les modalités de la confiscation électorale

Les règles constitutionnelles relatives à l'éligibilité constituent une source privilégiée pour cadenasser le jeu électoral. En Afrique, les clauses concernant la nationalité, par exemple, ont été fortement mobilisées et ont connu, avec le cas ivoirien, une expression particulièrement aigüe en 2000. Les critères d'âge, de résidence, ou encore les obligations légales de dépôt de fonds pour déposer une candidature, constituent autant d'autres moyens utilisés afin de limiter l'accès à la compétition électorale. La règle constitutionnelle peut également être instrumentalisée pour permettre le maintien au pouvoir. Le nombre de mandats électifs possibles a ainsi été modifié dans plusieurs pays africains (Sénégal, Burkina Faso...), de même que la durée des différents mandats.

La confiscation du pouvoir peut aussi passer par le choix des systèmes électoraux et des modalités du scrutin. Le recours au scrutin majoritaire notamment (« tout pour le gagnant »), peut ainsi priver légalement de toute représentation, et de tout accès aux ressources publiques, les forces d'opposition, même si elles ont obtenu un important pourcentage de voix (Lesotho en 1993 et 1998, Zimbabwe en 2008 ou encore Kenya en 2007). Ceci peut conduire à exclure du pouvoir une ou des minorités et être source de conflits violents. Selon le rapport du Groupe des sages de l'Union africaine, ces pratiques

« semblent être l'une des principales causes de la violence et de l'instabilité politique »²⁶. La délimitation des circonscriptions électORALES, les conditions d'attribution des cartes électORALES, ou encore la localisation des bureaux de vote sont autant de domaines qui peuvent aussi concourir à renforcer la confiscation du pouvoir en amont des élections.

La confiscation apparaît encore plus clairement lorsque différentes techniques sont utilisées pour fausser la sincérité du scrutin. Elle intervient alors par l'intimidation des électeurs, des candidats ou des militants (menaces, exactions, répression, violences physiques), par exemple à travers la présence massive de policiers ou de dignitaires au moment du vote. La marchandisation du vote (rétribution du soutien politique) est également une pratique courante. Une enquête sur les élections de 2003 et 2007 au Nigeria souligne que l'achat de vote y est une pratique généralisée, territorialement et socialement²⁷. La fraude est également un moyen largement répandu aux différents stades du processus électoral : recensement, organisation des bureaux de votes, comptage des bulletins et annonce des résultats.

En aval des élections, la mainmise sur le jeu politique passe par le contrôle des procédures d'interprétation des normes de droit et de la légalité. Les exemples de décisions politiques iniques de proclamation des résultats ne manquent pas (Zimbabwe, Côte d'Ivoire, Togo, Gabon...). Les instances juridiques en charge du contentieux électoral ont parfois du mal à faire preuve d'indépendance dans leurs jugements. A ce titre, la constitution de ces institutions, les modalités de désignation de leurs membres, l'élaboration de leur règlement et leurs garanties d'indépendance devraient faire l'objet d'une attention toute particulière. Il convient de dépasser le simple critère de consensus politique au moment de leur mise en place, celui-ci n'est jamais garanti dans la durée et pourra à tout moment être remis en cause par les parties. Des critères qualitatifs d'indépendance, fondés notamment sur la compétence technique, devraient permettre, au-delà de ce premier consensus, d'évaluer leur stabilité et leur crédibilité dans la durée.

1.2 Une source d'instabilité

La stabilité assurée via la confiscation des élections est cependant illusoire. Elle est au mieux fondée sur un accord politique occulte entre groupes d'élites et sur une conception affairiste de l'économie électORALE, générant une perte de légitimité et de crédibilité du régime vis-à-vis des autres forces politiques et sociales. Comme le montrent notamment les exemples tunisien ou égyptien, la stabilité fondée sur des accords exclusifs, marginalisant les forces politiques hors pouvoir, ne peut être viable à long terme. Le maintien continual au pouvoir d'une famille (Guinée équatoriale, Togo, Gabon), d'un leader (Namibie, Angola, Mozambique, Cameroun, Tunisie) ou d'un parti (Afrique du Sud, Botswana, Namibie), voire de l'ensemble (Gabon), contribue en effet à l'entropie du

²⁶ 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.

²⁷ Presqu'un électeur sur cinq s'est vu proposé de l'argent contre son vote ; enquête Afrobarometer, Bratton, 2008 : 624. Voir également, Banegas R. « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique Africaine*, N°69, mars 1998.

système politique et de l'action gouvernementale. Parallèlement, en interdisant la participation effective des différentes forces politiques, il génère des formes souterraines d'action politique, avec un risque « d'effet cocotte minute » ou encore d'escapisme. Il empêche ainsi tout apprentissage de règles communes partagées et assumées.

L'absence d'alternance ou de participation effective conduit également à des formes de frustrations politiques. Celles-ci sont d'autant plus marquées lorsque des minorités démographiques ou des parties minorisées de la population (qui peuvent être majoritaires démographiquement : Syrie, Rwanda etc...) sont systématiquement rejetées dans la minorité politique et ne peuvent ainsi accéder aux ressources et aux prébendes de l'Etat. Ce rejet systématique constitue une source de polarisation de conflits. De nombreuses élections conduites au mépris de toute équité, n'ont ainsi abouti qu'à exacerber les conflits et parfois à une reprise de la guerre²⁸.

Outre les coûts considérables qu'elles engendrent (usage non productif des ressources de l'Etat), ces pratiques confiscatoires ne font donc que fragiliser les fondements sociaux du régime. Instrumentalisées au profit du pouvoir, les élections deviennent alors contre productives pour l'établissement d'une régulation démocratique et stabilisée. Elles ne font que conforter l'idée d'une mascarade, d'une captation du pouvoir par un ou des groupes d'élites qui ne pensent qu'à s'enrichir (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar, Angola, Gabon, RDC). Elles 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.

L'apparente stabilité générée par ces pratiques, longtemps cautionnées au motif même d'une nécessaire stabilité, est en réalité un leurre à moyen terme, comme les « printemps arabes » l'ont clairement démontré. Elles débouchent systématiquement *in fine* sur des conflits violents qui mettent un terme à la captation et ne trouvent les conditions d'une nouvelle stabilité que lentement et sans disposer de bases sociales suffisamment fortes pour garantir la constitution d'un nouveau pacte social non exclusif (Rwanda, révolutions arabes...).

2- Le partage du pouvoir et de ses ressources comme condition de stabilité

L'existence d'un accord politique inclusif (« *inclusive political settlement* ») associant toutes les parties prenantes est une condition fondamentale de la stabilité des opérations électorales. Faute d'un tel accord sur des règles du jeu non négociables, les consultations électorales se transforment en caisses de résonance des désaccords, et deviennent des vecteurs de contestation, d'amplification des frustrations et de violence. Ces accords impliquent un consensus minimum sur les conditions du partage du pouvoir. Plusieurs exemples témoignent de formules de ce type, décidées de manière négociée en interne ou impulsées de l'externe dans des situations de sortie de conflit. La Conference for a

²⁸Ottaway M., « Angola's Failed Elections », in Krishna K. (ed), *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.

democratic South Africa (CODESA), en Afrique du Sud, a rempli ce rôle crucial visant à définir et poser des « règles du jeu » partagées par tous les acteurs. Les conférences nationales souveraines, désignant des autorités exécutives et législatives de transition, ont joué le même rôle dans quelques pays d'Afrique francophone (Bénin, Mali, Niger, Congo, Tchad, Togo...). Sans formule politique organisant l'accord de pouvoir, les élections ne sont que des pis aller.

2.1. La nécessité d'un système électoral ouvert

L'accès partagé au pouvoir et à ses ressources est étroitement lié à la question de l'ouverture du système électoral. Le mode de scrutin peut ici permettre un « jeu à somme positive » dans lequel tous les acteurs vont trouver un intérêt. 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 ». Inversement, le scrutin proportionnel permettrait d'apaiser la lutte politique et de réduire les tensions liées à l'élection²⁹. Le cas du Lesotho témoigne par exemple de la manière dont la représentation proportionnelle partielle peut favoriser des jeux politiques plus inclusifs et diminuer les risques de conflit. L'instauration d'une part de proportionnelle dans le système électoral y a permis l'élection d'une assemblée nationale plus représentative, évitant l'exclusion du parti d'opposition qui était auparavant un facteur d'instabilité et de violence (tentative de coup d'Etat en 1994 et soulèvements en 1998).

L'ouverture du système électoral peut aussi passer par la mise en œuvre d'une décentralisation qui favorise un partage territorial du pouvoir, que ce soit dans le cadre d'un régime de type unitaire (comme en Sierra Leone par exemple) ou fédéral (Ethiopie). La tenue d'élections locales ou provinciales contribue alors à une logique « gagnant-gagnant », notamment en créant un espace politique et institutionnel plus accessible aux groupes minoritaires.

Cette question de la protection des minorités démographiques ou politiques et de leur inclusion dans les jeux politiques est au cœur des dispositifs visant à rapprocher les factions politiques. Au Burundi par exemple, le système électoral instauré dans le cadre de l'accord d'Arusha de 2000 comporte des dispositions visant à une représentation équilibrée de la diversité ethnique du pays, notamment à travers des « quotas » obligatoires à l'Assemblée et au Sénat. La protection des minorités implique également l'existence de techniques de limitation des pouvoirs de la majorité : système de majorités qualifiées pour modifier les lois fondamentales, obligations d'association ou de vote par consensus, notamment pour interdire une modification unilatérale des règles du jeu.

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*

²⁹ Reynolds A., Carey J.M., « Getting elections wrong », *Journal of Democracy*, 23(1), 2012.

minorités »³⁰.

2.2. Les limites des formules de gouvernance consensuelles

Les élections permettent aux acteurs politiques d'évaluer leur poids pour ensuite négocier leur participation, ou non, à l'exercice du pouvoir. Elles peuvent alimenter un phénomène de « *transhumance politique* » ou « *nomadisme politique* », à travers le recrutement de membres de l'opposition dans la machine du pouvoir. On assiste ainsi à une forme plus informelle de partage du pouvoir, fondée sur une régulation néopatrimoniale et clientéliste³¹.

Dans les contextes de sortie de crise, une tendance récente est au développement de « formules politiques » organisant à la fois l'affectation du pouvoir à un groupe politique et 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 (après le coup d'Etat 2010), au Kenya (après le conflit électoral de 2007), au Zimbabwe (2009), ou en Afrique du Sud (après les élections de 1994). L'enjeu est alors celui de l'intégration au pouvoir des différentes composantes politiques, sociales, économiques et culturelles, dans une recherche de légitimation.

Cette logique occasionnelle de règlement des tensions politiques peut aussi être utilisée dans un mode de gouvernement plus durable. C'est ce qu'illustre l'exemple du Mali où, à partir de 2002, l'ancien président Amadou Toumani Touré, élu sans étiquette partisane au nom de la société civile, était parvenu à rassembler les principaux partis politiques dans ses différents gouvernements³². Dans le cadre de ce consensus gouvernemental, la perte des élections n'entraînait pas forcément l'exclusion du pouvoir. Ces formules de gouvernance consensuelles ont pu se révéler efficaces comme moyens d'inclusion de toutes les composantes d'une scène politique et de sa pacification. Elles permettent de sécuriser la trajectoire démocratique du pays en encadrant le potentiel contestataire. Dans un souci de légitimation, elles sont aussi symboliquement présentées comme une réactualisation de formules anciennes et mythifiées d'exercice du pouvoir (Grands conseils mandingues) davantage axées sur la recherche d'un consensus que sur le triomphe d'une majorité.

³⁰ 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.

³¹ Ces logiques sont fréquentes en Afrique, y compris dans les pays sans alternance et/ou autoritaires et peuvent favoriser une représentation plus équitable des diverses composantes socio-politiques du pays. Elles s'illustrent au travers du partage territorial (entre Touba et Dakar au Sénégal ; système fédéral au Nigeria) ou sectoriel du pouvoir (entre commerçants bamilékés et autochtones administratifs de Douala au Cameroun ; Kabyés dans l'armée et Ewés dans l'administration au Togo). Plus généralement, ces logiques s'intègrent très bien dans le fonctionnement des systèmes pluralistes et notamment dans le jeu électoral ; Gazibo M., «Can Neopatrimonialism Dissolve into Democracy?», dans Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo (dir.), *Neopatrimonialism in Africa and Beyond*, London, Routledge, 2012.

³²Voir Baudais V., Chauzal G., « Les partis politiques et l'« indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré », *Politique Africaine*, n°104, décembre 2006.

Mais ces solutions comportent des risques. Elles souffrent d'un fort degré d'incertitude quant à leur pérennité, notamment si elles ne sont pas officialisées et sont donc susceptibles d'être remises en cause à tout moment. Les arrangements entre élites politiques sont également susceptibles de conduire à des résultats éloignés de la volonté exprimée par les citoyens dans les urnes³³. Ils peuvent ainsi contribuer à miner la légitimité du processus électoral. Pour le Groupe des sages de l'Union africaine, « *il existe une grave préoccupation que si cette tendance n'est pas bien maîtrisée, elle peut échapper au contrôle et devenir un outil politique dont on abuserait pour manipuler le processus démocratique et annuler les résultats du vote démocratique souverain du peuple. Si tel est le cas, alors la conséquence peu souhaitable serait que le peuple n'aurait plus confiance aux institutions démocratiques...* »³⁴. En outre, ces formules courrent le risque d'empêcher une alternative politique et constituent un élément de blocage lorsque le consensus n'inclut que les élites et que la base s'en sent exclue, comme l'a montré de manière spectaculaire le coup d'Etat contre le président Amadou Toumani Touré au Mali. Elles doivent donc demeurer transitoires et de court-terme, dans l'objectif précis de prévenir ou de mettre un terme à une situation de violence.

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

Un dialogue politique inclusif est essentiel pour la stabilité des processus électoraux. Pour être productif, ce dialogue doit néanmoins se dérouler selon des règles claires, prévisibles, stabilisées, attribuant à chacun un rôle et des pouvoirs consacrés. Tous les acteurs de la société sont susceptibles d'intervenir et d'échanger pour valider des règles du jeu communes. Le dialogue ne peut donc se limiter aux acteurs politiques et doit être élargi aux acteurs de la société civile tels que les leaders traditionnels, religieux et sociaux, mais aussi du secteur privé. Il est crucial que les pouvoirs effectifs réels soient intégrés dans la régulation des élections et plus largement à l'exercice de la gouvernance.

Cette logique inclusive doit prévaloir dès l'élaboration des textes régissant les modalités mêmes des élections (charte des partis, code électoral, procédures d'organisation et de financement de la campagne électorale, mais aussi, plus largement, le cadre constitutionnel). Elle est aussi cruciale dans l'établissement des organes de gestion des élections, mais aussi dans la constitution de listes électorales fiables, enjeu central de la stabilité de ces processus. La Déclaration de Praia énonce ainsi que « *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* » (Unowa; Ecowas, 2001).

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

³³ EISA, 2009, p. 20.

³⁴ 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.

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 organiser en toute sûreté leurs activités, construire la confiance et structurer pacifiquement leurs rivalités pour l'accession au pouvoir.

En l'absence de dispositifs procéduraux consensuels, il n'y a ni possibilité de structurer l'action politique sur du moyen à long terme, ni possibilité d'accepter une défaite électorale parce qu'une nouvelle chance de gagner sera peu probable (changement du code électoral, changement de régime, etc.). Pire, des dispositifs non consensuels, imposés unilatéralement, loin de fonder un capital politique commun pour le futur, risquent au contraire de conforter l'idée de l'impossibilité de la confiance, du vivre ensemble, et de la légitimité des procédures et de l'Etat. Cela devient alors un élément qui déstabilise voire rejette encore davantage les tentatives de fonctionnement démocratique.

L'enjeu de l'établissement de règles constitutionnelles et légales légitimes, c'est-à-dire non contestées et durables, est donc essentiel. Il suppose une implication forte de toutes les forces politiques et sociales pour produire une régulation juridique voulue et acceptée par tous. Les élections ne peuvent en effet être structurantes du jeu politique que si elles s'appuient sur des mécanismes fiables et prévisibles, en amont et en aval, permettant la constitution de « processus politiques ouverts » sur la base d'un accord politique inclusif.

III – L'APPROPRIATION INEGALE DE LA PRATIQUE ELECTORALE

L'ouverture politique et les processus de démocratisation ont contribué à renforcer la légitimité, ou tout au moins la pratique, des consultations électoralles au sein des sociétés africaines. Les élections font sens pour les populations. 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.

Cependant, si l'élection est devenue un référent commun pour l'ensemble des acteurs (élites, partis politiques, communauté internationale, société civile, médias, citoyens, etc.), son inscription dans les pratiques et les mécanismes de régulation du pouvoir demeure faible en Afrique. L'appropriation de la pratique électorale ne va pas de soi et nécessite notamment un processus d'apprentissage permanent visant à la sensibilisation et à la préparation de tous les acteurs. Cette appropriation, qui s'inscrit dans la durée, est une condition pour que les élections puissent remplir leurs différentes fonctions et être

porteuses de stabilité.

En Afrique, cet apprentissage électoral s'inscrit dans une forme de continuité, même si les pays y ont des héritages contrastés en la matière. Certains ont ainsi pu être qualifiés de « vieilles démocraties » pour souligner l'ancienneté de leurs pratiques électoralles et du pluralisme, même limité (Sénégal), ou de leur référent électoral (Afrique du sud). D'autres ont connu les élections depuis leur indépendance (Botswana, Maurice) ou encore dans le cadre d'épisodes pluralistes intermédiaires (plusieurs Républiques se sont succédées au Bénin et au Burkina Faso entre les coups d'Etat). A l'inverse, dans certains Etats, les expériences électoralles ont été très limitées et souvent peu concluantes (RDC, Congo, Malawi, Guinée équatoriale...). Cependant, même durant les périodes autoritaires, les consultations électoralles (élections-plébiscites du Président, élections des candidats du parti unique) ont constitué des moments privilégiés de socialisation à la pratique du vote et au système représentatif. Elles ont contribué à préparer les populations aux régimes pluralistes qui seront ensuite mis en place à la faveur de la libéralisation politique.

Depuis le début des années 1990, dans la plupart des pays africains, l'appropriation se fait de manière plus ou moins constante, au cours de processus électoraux réguliers et pluralistes. Elle passe par une familiarisation avec les procédures électoralles, mais aussi par les processus plus globaux de socialisation aux affaires publiques, à la citoyenneté.

1. L'éducation au vote : des processus encore fragiles

La prise de conscience de l'enjeu électoral est réelle depuis plus de 20 ans. Les études d'opinions conduites depuis 2002 sur la démocratie en Afrique³⁵ montrent que les élections sont le premier élément associé à la démocratie³⁶. Cependant, la mise en place des procédures électoralles se fait parfois en décalage avec la réalité des pratiques, au risque d'avoir des « *Elections sans électeurs* »³⁷. Le travail de sensibilisation et de mobilisation des citoyens-électeurs en vue des élections est donc crucial.

1.1 La sensibilisation des électeurs

Les organes de gestion des élections, les organisations de la société civile ou encore les partis politiques mènent des campagnes de mobilisation, d'éducation et de formation sur le vote qui sont fondamentales pour préparer les différents acteurs aux règles du jeu électoral.

Ces actions visent tout d'abord à expliciter le sens du vote, en particulier auprès des citoyens les moins mobilisés et les moins informés (jeunes, femmes, populations rurales). Différents facteurs incitatifs sont mis en avant pour convaincre les électeurs d'aller voter, comme, par exemple, l'intérêt particulier (slogan « ma carte, ma force » au Sénégal), la

³⁵ Voir le projet Afrobarometer, <http://www.afrobarometer.org/>.

³⁶ Bratton, 2010 : 108.

³⁷ Garrigou A., *Monde diplomatique*, juillet 2009.

responsabilité citoyenne ou encore le plaisir d'un geste social ("Voting is a "cool" thing to do"). En Afrique du Sud par exemple, la possibilité offerte de s'inscrire sur les listes électorales par SMS participe de cette stratégie visant à mobiliser les jeunes générations.

Une large panoplie de moyens est utilisée : presse écrite et audiovisuelle, courriers, sites internet (des commissions électorales ou des ONG spécialisées), affiches, ateliers, livrets détaillant les tenants et les aboutissants de l'opération électorale. Dans des contextes de forts taux d'analphabétisme, les campagnes privilégient des supports oraux en langues vernaculaires, tels les contes et chansons, le théâtre de rue, ou encore des objets ludiques (jeux de cartes au Burundi). Ces outils illustrent et expliquent concrètement l'acte de vote et ses enjeux auprès des électeurs potentiels. Mais au-delà de l'explication pratique, l'apprentissage passe aussi par des événements festifs et populaires, organisés en lien avec l'élection : concerts, rencontres sportives, représentations théâtrales qui contribuent à ancrer l'élection dans l'imaginaire des citoyens.

Parallèlement, des formations plus spécifiques sont dispensées aux « professionnels » de l'élection : membres des commissions électorales, personnel des bureaux de vote et plus généralement aux agents électoraux (enrôlement, saisie informatique), ou encore aux futurs observateurs de différentes organisations nationales.

Les organes de gestion des élections sont en première ligne pour mener à bien cet apprentissage électoral. En Afrique du Sud, par exemple, la Commission électorale indépendante a créé en son sein un département Civic Education, Research and Knowledge Management, dont la mission est de sensibiliser les citoyens aux élections et au vote. Elle dispose de moyens conséquents pour embaucher, pendant les années électorales, des centaines d'agents locaux et pour contracter avec des organisations locales de la société civile chargées de mettre en œuvre des projets de sensibilisation des électeurs.

1.2 Les vecteurs fragilisés de l'apprentissage électoral

La plupart des organismes institutionnels chargés des élections souffrent cependant 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, et notamment des organisations de la société civile. Celles-ci, qui se constituent parfois en collectif – comme par exemple au Sénégal en 2000 où une campagne de sensibilisation a été menée par une douzaine d'association sur tout le territoire national, contribuent largement à accroître la participation de la population aux processus électoraux. Ces organisations de la société civile sont très souvent appuyées par des ONG internationales spécialisées dans le champ électoral (National Democratic Institute, IFES, ou encore EISA). Elles bénéficient généralement de financements de la part de ces organisations et de différents bailleurs étrangers. Ces divers financements leur assurent une autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif (au risque parfois d'une délégitimation interne), mais pas nécessairement des moyens suffisants pour mener leur action sur tout le territoire et de manière suffisamment prolongée dans le temps.

Structures de base du système électoral et représentatif, les partis politiques sont théoriquement au cœur de la mobilisation citoyenne. Pourtant, malgré leur généralisation depuis les années 1990, et à l'exception notable d'anciens partis uniques (KANU au Kenya, RDPC au Cameroun, PDG au Gabon, RPT au Togo...) ou d'anciens partis de libération (ANC en Afrique du Sud, ZANU au Zimbabwe, FRELIMO au Mozambique, SWAPO en Namibie), la quasi-totalité des partis politiques africains demeurent faiblement institutionnalisés, peu professionnalisés et éloignés de la population. Ils souffrent le plus souvent d'un manque de financements, les dispositions en la matière étant la plupart du temps incomplètes et inefficaces³⁸. Certaines entreprises peuvent parfois participer à ce financement. Ainsi, au Botswana, Kgalagadi Breweries Limited effectue des donations aux différents partis politiques, au prorata du nombre de voix qu'ils ont acquises. Peu de soutien structurel est cependant apporté à ces organisations politiques, notamment hors période électorale, ce qui serait nécessaire à leur institutionnalisation. Les partis politiques sont donc largement défaillants dans leur rôle d'apprentissage de la pratique électorale et de socialisation politique des citoyens.

Composante essentielle d'un espace public démocratique, les médias ont un rôle clé dans la légitimation des processus électoraux. C'est ce qu'atteste par exemple le Plan d'action commun d'appui aux médias qui, au Burundi, a permis de renforcer la synergie des médias pour couvrir de manière équilibrée les différentes étapes de l'élection de 2010 (campagne, jours de vote, dépouillement, sessions de la CENI...). Cette initiative a impliqué plus de vingt organes médiatiques (15 radios, quatre journaux, deux chaînes de télévision, et l'Agence de presse burundaise) qui ont mutualisé leurs ressources pour produire des journaux communs, diffusés simultanément sur les différentes stations, ou des articles, publiés aussi conjointement. De même, en Guinée, le programme « synergie radio » a permis aux radios de mutualiser leurs moyens pour fabriquer un programme unique de couverture du scrutin.

Cependant, les médias ne jouent généralement pas pleinement leur rôle en Afrique. Le pluralisme y est une réalité très variable selon les pays. En outre, au-delà des entraves à la liberté des médias, c'est un professionnalisme incertain, lié bien souvent aux contingences matérielles des journalistes (revenus insuffisants, organes appartenant à des entrepreneurs politiques), qui limite leur rôle d'éducation et d'information autour des élections.

Face à ces insuffisances des différents vecteurs de l'apprentissage électoral, certaines initiatives visent à mutualiser les efforts. 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 implique aussi bien la Commission électorale nationale indépendante, des organisations de la société civile et l'ONG américaine IFES.

³⁸ Saffu Y., « The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa », in IDEA, *Funding of political parties and elections campaign*, 2003, 21-22.

2- La socialisation citoyenne

Au-delà de l'éducation au vote, l'appropriation des élections passe aussi, de manière indirecte, par divers cadres de socialisation du citoyen, entendu comme individu concerné et actif, impliqué dans sa société.

Dans le contexte africain, les communautés locales et religieuses constituent des prismes importants par lesquels les individus s'inscrivent dans l'espace citoyen et politique. Les chefs traditionnels et les chefs religieux demeurent, notamment en milieu rural, des intermédiaires écoutés et respectés. D'autant plus qu'ils participent à la vie politique, soit en l'influencant indirectement, soit en soutenant ouvertement certains candidats et organisations (Ndigel sénégalais). Au Kenya, les acteurs religieux (National council of Churches of Kenya, Catholic Justice and Peace Commission) ont été très actifs dans le domaine de la pédagogie des élections et de la démocratie. Il y est relativement commun que les primaires de certains partis soient organisées par les paroisses. L'influence de ces acteurs varie cependant fortement selon les conditions de vie (urbain, rural...), les traditions politiques et les contextes sociaux.

Les organisations de la société civile (OSC) sont également des vecteurs de la socialisation démocratique des individus qui, au travers de leur engagement associatif ou syndical s'inscrivent dans l'espace public. Cet engagement constitue souvent une première étape pour une prise de conscience, une mobilisation citoyenne et une pratique élective (au sein des organisations paysannes par exemple). Les OSC sont à la base du passage du social au politique. Si les syndicats ont historiquement été un acteur clé de cette socialisation politique, la libéralisation politique des années 1990 a permis un foisonnement d'associations, d'ONG et autres organisations recouvrant des champs très variés (associations de quartier, ONG de développement, de santé, d'éducation, associations religieuses, groupes d'intérêts...). Toutes ces organisations, chacune à leur manière, ont un rôle structurant dans la société et participent à un travail d'« alphabétisation citoyenne ». Elles contribuent ainsi, de manière indirecte, à l'éducation des électeurs.

Une politisation diffuse peut aussi passer par divers lieux de sociabilité qui rassemblent les individus sur la base de l'habitat, de la classe d'âge ou de la proximité professionnelle. Comme par exemple les *grin* au Mali, ce sont des lieux de convivialité, d'échanges et de débats qui contribuent fortement à la socialisation politique des citoyens et qui peuvent constituer des relais des messages de sensibilisation au vote.

3- Les élections comme rente économique

L'appropriation des élections passe aussi, dans des contextes de fragilité tout particulièrement, par l'intérêt économique qu'elles représentent pour tout un ensemble d'acteurs. Elles sont avant tout, pour les acteurs locaux en lice, une affaire d'accès à des ressources ponctuelles mises à disposition pour la réalisation des opérations électorales.

Le soutien aux processus électoraux se traduit par le déversement d'une manne électorale

provenant de l'extérieur, visant à soutenir les forces politiques et l'organisation électorale³⁹. Les organes de gestion des élections sont au cœur de ces échanges économiques et monétaires liés aux élections, notamment à travers les milliers de personnes qu'elles peuvent recruter, ou les nombreux marchés publics qu'elles proposent.

Dans des situations de fragilité, de pauvreté, et d'inégalités, les élections apportent des ressources économiques et financières qui peuvent apparaître considérables. Cela englobe une multitude d'avantages matériels ponctuels (véhicules ; dons en nature ; dons en financement de base pour mener campagne, distribution d'argent au public), mais aussi tout un marché économique pour des acteurs très variés (imprimeurs, producteurs de cartes électorales, opérateurs biométriques, hôteliers, professionnels de la communication, professionnels du spectacle, « courtiers en élection », observateurs, consultants, sondeurs, journalistes...qu'ils soient locaux ou extérieurs).

Cette « industrie » de l'élection s'illustre également par la rétribution qui peut être tirée du vote. Il s'agit alors d'échanger des biens politiques (le vote, le soutien, le ralliement, la mobilisation de citoyens....) contre des faveurs, d'« acheter » au plein sens du terme des accès au pouvoir (national, régional ou local) pour y poursuivre des activités privées qui peuvent être à certaines occasions mafieuses et criminelles. C'est ce qu'illustre le développement du financement des campagnes électorales et des partis politiques par les organisations criminelles transnationales pour assoir leur influence au sein de certains Etats⁴⁰.

Négliger cet aspect des élections reviendrait à ignorer l'un des fondements de l'activisme électoral. Dans d'autres contextes, cette logique de marchandisation du vote a été intégrée dans une logique politiquement neutre dans laquelle ce ne sont pas les candidats qui « achètent des voix », mais un Etat qui récompense la participation politique électorale, sans lien avec les choix politiques exprimés. Cela a déjà été expérimenté au travers de récompenses matérielles fournies à l'électeur, comme par exemple à travers une loterie en Arizona (programme « Who wants to be a Millionnaire ? Vote ! »).

Cette appropriation inégale de l'élection limite son rôle effectif dans la désignation de représentants politiques légitimes et dans l'institutionnalisation d'une gouvernance démocratique. Cependant, les usages variés, parfois en décalage avec le modèle « idéal », dont les élections font l'objet ont contribué à ancrer et routiniser les pratiques électorales dans les sociétés africaines. Malgré toutes leurs insuffisances ou leurs dévoiements, les processus électoraux sont porteurs d'appropriation et de renforcement d'une culture démocratique en Afrique.

Le recours systématique à l'élection produit sur le long terme un effet de renforcement de la légitimité populaire des consultations électorales. L'élection, au niveau symbolique, est

³⁹ López-Pintor, R., Fischer J., *Getting to the CORE: a Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. IFES, UNDP, 2006.

⁴⁰ Global Commission on Elections, *Democracy and Security, Deepening Democracy: A strategy for improving elections worldwide*, 2012, p. 33.

ainsi désormais largement associée par les différents acteurs à un outil de gouvernance démocratique. Son principe est largement accepté et il n'existe le plus souvent pas d'acteurs ou de groupe le remettant publiquement en cause. Le débat porte plutôt sur les modalités de mise en œuvre des processus électoraux et la nécessité de les rendre plus fiables et plus crédibles. Il est ici essentiel de renforcer la crédibilité des processus électoraux afin qu'ils ne se trouvent pas en décalage avec ces attentes démocratiques. Faute de quoi, la légitimité même des élections pourrait être remise en cause.

IV- LA DIMINUTION DES RISQUES DE TENSION ELECTORALE

La stabilité des processus électoraux est conditionnée par l'intégrité de leur organisation et de leur déroulement⁴¹. Elle nécessite pour cela l'existence d'une administration électorale crédible et reconnue par tous qui va garantir le bon déroulement du processus électoral et sa validation. 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. La logique inclusive et pluri-acteurs est, ici aussi, un facteur essentiel de stabilisation et de légitimation du processus électoral.

1- *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. Celui-ci doit pour cela être validé comme le seul cadre acceptable par toutes les forces politiques en dialogue. Comme le notent Collier et Vicente, la présence d'un cadre institutionnel fort est déterminante pour modeler la nature des consultations électORALES: « En l'absence de contraintes effectives, les élections peuvent difficilement être porteuses de légitimité et de responsabilité »⁴².

En Afrique, les pratiques confiscatoires du pouvoir ont largement contribué à décrédibiliser l'administration nationale en tant que gestionnaire des processus électoraux. Aussi, la démocratisation des régimes s'est accompagnée de la mise en place de structures spécifiques dédiées à l'organisation des élections. Ces organes de gestion des élections (OGE) sont devenus des clés de voûte des processus de démocratisation⁴³. Distincts de l'administration d'Etat, ils recouvrent des formes très diverses selon les contextes : structures *ad hoc* ou pérennes, commissions électORALES autonomes, indépendantes ou mixtes⁴⁴. Ils ont une fonction d'organisation (de nature administrative)

⁴¹ Global Commission on Elections, *op.cit.*, 2012.

⁴² Collier. P & Vicente P.C, "Violence, Bribery, and Fraud : The Political Economy of Elections in Sub-Saharan Africa", *Public Choice*, 2012, p. 41.

⁴³ AFRIMAP, OSIWA, *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.

⁴⁴ du Bois de Gaudusson J., « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers du Conseil constitutionnel*

qui peut aussi se coupler, au risque de fortes confusions, avec une fonction de contrôle et de supervision des opérations électorales. Les OGE ont un rôle clé pour garantir que les élections soient perçues comme crédibles par l'ensemble des acteurs impliqués⁴⁵.

1.1 Les facteurs de crédibilisation

L'indépendance des organes de gestion des élections est une condition essentielle du renforcement de la crédibilité des élections africaines. La mise en place d'une administration *ad hoc* des élections, suppléant une administration territoriale parfois perçue comme trop liée au pouvoir, peut en effet contribuer à créer la confiance indispensable. Plus ces structures sont indépendantes de l'exécutif et sanctuarisées dans le temps (au-delà des périodes électorales) et plus elles peuvent faire valoir leur autorité et institutionnaliser leur rôle. C'est par exemple le cas de la Commission électorale indépendante en Afrique du Sud qui bénéficie d'une grande crédibilité et d'une forte confiance de la part des citoyens sud-africains.

La représentativité des organes de gestion des élections est également fondamentale. L'inclusion d'acteurs variés (représentants de la majorité au pouvoir, des partis d'opposition, et de la société civile) constitue en effet un facteur d'apaisement et de stabilisation tandis que les compositions binaires (majorité-opposition) conduisent à des impasses (Togo). Au Bénin, c'est avant tout la nature consensuelle de l'Administration territoriale de transition, en charge des premières élections pluralistes de 1990, qui a permis de limiter les contestations au regard des nombreux errements constatés⁴⁶. En Tunisie, l'Instance supérieure indépendante des élections, en charge de toutes les phases du processus électoral de 2011, n'avait pas de tutelle administrative et bénéficiait d'une large représentativité. Elle a permis de garantir la crédibilité des premières élections d'après révolution.

La pérennité des organes de gestion des élections constitue aussi un facteur de leur crédibilité. Ils doivent pouvoir exercer une activité continue⁴⁷, mais d'intensité variable, à toutes les phases du processus (constitution et maintien des listes électorales, vérifications surprise, audits réguliers en amont, décompte et contrôle des résultats...). Pour mener à bien ce mandat, ils doivent bénéficier des ressources humaines nécessaires et compétentes, d'une capacité logistique suffisante (locaux, secrétariat, véhicules...), et d'un budget garanti (fonctionnement et équipement). Cette pérennité et ce professionnalisme sont des éléments essentiels de la stabilité et de la légitimité des processus électoraux.

1.2 Une faible institutionnalisation

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

⁴⁵ n° 13 (Dossier : La sincérité du scrutin), janvier 2003.

⁴⁶ Global Commission on Elections, *op.cit.*, 2012, p. 20.

⁴⁷ Sadebou Ajo Alao, *Urnes et gouvernabilité en Afrique*, GERDES, 1998.

⁴⁷ Sur cette indispensable pérennité de l'administration électorale, cf: Lopez-Pintor R., *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, UNDP, 2000.

jusqu'aux instances judiciaires chargées des contentieux électoraux. Les OGE, dont le mandat n'est pas toujours clairement défini, ne disposent le plus souvent pas des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions. Le professionnalisme de leurs membres est souvent remis en cause : « *On a vu des Commissions électorales indépendantes non-opérationnelles, avec des membres qui ne savent même pas lire. Il y en a qui ne viennent que pour prendre leurs per-diems* »⁴⁸. En outre, il existe le plus souvent une forte rotation des membres des OGE. En RDC par exemple, une nouvelle commission électorale, sans aucune expérience préalable, était mise en place avant chaque élection.

Ces organes sont confrontés aux effets directs du manque de pérennité : faute de durée, aucune mémoire n'est constituée, ni organisationnellement, ni procéduralement, ni juridiquement. Tout est à recommencer à chaque élection. Les listes électorales doivent être à nouveau reprises et les infrastructures électORALES reconstituées, tout cela au prix d'une forte inefficacité et de coûts considérables. Au Bénin, malgré un secrétariat exécutif permanent, la Commission électorale nationale autonome est confrontée à une forte rotation de ses membres qui changent à chaque nouvelle élection. Les pays qui ont les meilleurs résultats électORAUX sont aussi ceux qui ont une mémoire longue de l'élection et qui compensent la faiblesse de leurs capacités administratives par une forte mobilisation d'organisations civiles bien formées (Ghana, Sénégal, Afrique du Sud, etc.).

Cette faible institutionnalisation des organes de gestion des élections peut aussi être associée avec la focalisation de l'action des acteurs internationaux sur le moment de l'élection. L'appui aux processus électORAUX ne se fait pas suffisamment dans la durée. Dans les situations post-conflit notamment, comme cela s'est produit en RDC par exemple, la communauté internationale a en effet tendance à retirer son soutien après la tenue des élections. Celles-ci sont en effet souvent considérées comme l'aboutissement d'une transition démocratique, alors qu'elles n'en constituent qu'une étape. Le vide laissé par le retrait des bailleurs après la tenue des élections ne peut dès lors que fragiliser davantage les institutions électORALES, privées des ressources indispensables à leur pérennisation.

Dans les contextes électORAUX où il y a urgence à agir, le déficit considérable de capacités qui existe dans de nombreux pays africains se traduit par la persistance de logiques de substitution, facilitées par la forte présence des acteurs internationaux dans le champ. En outre, la faiblesse des organes assurant l'organisation des élections, et notamment la limitation de leur professionnalisation et de leur institutionnalisation, est aggravée par leur forte dépendance à l'égard de financements extérieurs, de plus en plus incertains et limités désormais. Il est ainsi encore une fois indispensable de s'interroger sur la capacité interne des administrations et sociétés locales africaines à mener des procédures aussi complexes que celles qui leur sont proposées en matière électORALE.

Cette faible institutionnalisation des organes de gestion des élections se traduit par des difficultés à assurer leur indépendance. Les OGE sont notamment concurrencés par les institutions exécutives en charge des élections qui tendent à les court-circuiter ou à les instrumentaliser (Côte d'Ivoire...). Les organes chargés de l'organisation des élections

⁴⁸ Intervenant lors d'une table ronde organisée dans le cadre de cette étude.

sont très dépendants de l'exécutif, tant pour leurs moyens de fonctionnement que pour la carrière de leurs membres. Ils sont en outre fortement politisés et la désignation de leurs membres fait l'objet de nombreuses tractations car leur contrôle est devenu un enjeu primordial des luttes de pouvoir. La composition de la Commission électorale du Togo en vue de l'élection présidentielle de 2010 avait par exemple été âprement négociée entre l'exécutif et l'opposition parlementaire dans le cadre du dialogue intertogolais facilité par le président burkinabé Blaise Compaoré. En raison de tous les enjeux associés au contrôle de ces organes, une suspicion de partialité pèse donc sur leur crédibilité, contribuant à affaiblir la fiabilité des règles du jeu électoral.

Face à ces difficultés, la mise en place de réseaux d'OGE peut favoriser leur consolidation. En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO encourage ainsi les échanges entre les OGE de la région.

2- Un dispositif légitime d'observation des élections

Compte tenu des difficultés liées à l'organisation des élections et aux enjeux de pouvoir exacerbés qu'elles recouvrent, les dispositifs d'observation sont un élément essentiel pour garantir la crédibilité des élections⁴⁹. L'observation consiste en le recueil d'informations sur le déroulement du processus électoral afin de procéder à une évaluation de sa qualité au regard des standards internationaux. Elle vise à limiter le risque d'« élections volées », source de contestation et d'instabilité. L'observation électorale est traditionnellement le fait des organisations internationales (ONU, UE, OIF, UA, CEDEAO...) qui ont un rôle fondamental à jouer en apportant une reconnaissance internationale de la validité des processus électoraux.

Le champ de l'observation s'est diversifié ces dernières années avec l'émergence de structures nationales. En Afrique du Sud par exemple, quelques 5000 observateurs de la société civile ont été déployés lors des élections de 2009, bon nombre d'entre eux au sein de la South African Civil Society Election Coalition (SACSEC). Au Kenya, le K-DOP (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 électorale⁵⁰.

Cette observation électorale par des organisations de citoyens s'est fortement développée à travers le monde. Elle a d'ailleurs fait l'objet de l'adoption d'une déclaration de principe et d'un code de conduite le 3 avril 2012 aux Nations Unies⁵¹. Cependant,

⁴⁹ De plus en plus d'observateurs préfèrent parler d'élections crédibles plutôt que « libres et justes » ; *The term **credible** provides a much broader framework for measurement including the environment in which the elections occurred than terms such as free and fair and legitimate* »; D. Marco, IDASA, cité in PNUD, 2009 : 2.

⁵⁰ Olaleye Wole, « Legitimisation or delegitimisation of electoral process : Role of domestic electoral observers (K-DOP) in Kenya's 2002 general elections », EISA, January 2003.

⁵¹ <http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>, 3 avril 2012.

l'espace accordé à une observation électorale nationale varie fortement selon l'ouverture des régimes politiques. Le droit à l'observation ne va pas de soi et doit être gagné. Il fait l'objet de rapports de force avec les autorités politiques et est souvent étroitement encadré.

Le regroupement d'organisations de la société civile en réseaux ou en coalitions permet notamment de faire bouger ces rapports de force. Il est devenu un trait commun de leur mode opératoire, aussi bien pour l'observation que pour la surveillance des potentiels conflits et violences liés à l'élection. Au Ghana, les organisations de la société civile ont par exemple formé une vaste coalition d'observateurs nationaux compétents qui ont suivi tous les aspects du processus électoral et assuré un calcul rapide des résultats de l'élection à travers un comptage parallèle des voix, permettant ainsi à la population de vérifier par recoupement l'exactitude des résultats officiels proclamés par la commission. Au Maroc, depuis 2002, le collectif associatif pour l'observation des élections (CAOE) regroupe une vingtaine d'associations mobilisées dans un souci d'observation neutre et non-partisane des élections.

Les structures nationales d'observation renforcent leur capacité d'action par le recours aux nouvelles technologies de l'information et aux réseaux sociaux qui ont repris à leur compte le rôle de sentinelle de la démocratie. Les élections sénégalaises sont un parfait exemple de cette tendance généralisée. Dès l'année 2000, les électeurs avaient pu, grâce à leur téléphone portable, reporter les irrégularités et participer au décompte du vote qui a porté pour la première fois à la présidence Abdoulaye Wade. C'est en toute logique une démarche similaire qui participa à son départ lors du scrutin de février 2012. Sur Twitter, le hashtag *#sunu2012*, qui signifie « *notre 2012* » en langue Wolof, a été spécialement créé pour suivre le scrutin. Après le vote par exemple, il était notamment possible de suivre le dépouillement des bulletins par bureau de vote à travers ce prisme. Il constitue maintenant une plateforme de veille permanente et 100% citoyenne, qui a donné naissance à un blog et une page Facebook.

L'émergence de ces dispositifs nationaux d'observation, bénéficiant d'une forte légitimité interne, a pu questionner le rôle des observateurs internationaux dans certains contextes. Si les missions d'observations internationales ne contribuent plus que rarement à valider des résultats controversés (missions « cachet – tampon »), elles demeurent souvent critiqués pour leurs faibles connaissances des situations locales, la 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 contribue à favoriser l'idée d'une instrumentalisation par la communauté internationale et à décrédibiliser le processus électoral lui-même. 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, faute de moyens suffisants, limitée aux zones les plus accessibles).

3- *Un dispositif de médiation inclusif*

La stabilité des processus électoraux dépend très largement de la manière dont sont gérées les tensions électorales. Les réponses adoptées en ce domaine ont généralement été de nature réactive, en réponse à une crise⁵². Or, 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, ont servi 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.

3.1 Les mécanismes d'alerte des risques de violence électorale

La mise en œuvre de dispositifs de médiation efficaces nécessite l'existence et le bon fonctionnement de mécanismes d'alerte sur les risques de violence électorale. Ces mécanismes sont mis en place au cours des phases les plus critiques du processus électoral : inscription des électeurs, campagne électorale, jour du scrutin, annonce des résultats. La violence électorale doit en effet être une préoccupation permanente tout au long du processus. Mais, au-delà du processus électoral lui-même, il importe aussi que cette évaluation des risques prenne plus largement en compte les questions sociales qui ne leur sont pas directement liées⁵³.

Les organisations de la société civile sont particulièrement actives dans la mise en place des 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 de droits de l'homme ont publié, tout au long de la campagne électorale, des rapports sur tous les foyers de tension. 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 (*voir encadré*).

⁵² Dimpho Motsamai, « When Elections Become a Curse: Redressing Electoral Violence in Africa », EISA Policy brief Series n°1, 2010.

⁵³ EISA, *Preventing...2009*, p. 13.

Prévention de la violence électorale au Burundi

A l'occasion des élections de 2010, une dizaine d'organisations nationales et internationales (Coalition de la société civile pour le monitoring électoral, Commission Episcopale Justice et Paix, Quaker Peace Network, Ifes, Human Rights Watch et quelques autres) a développé le projet Amatora mu mahoro (« Les élections dans la paix »), un « système de monitoring des principes démocratiques et de prévention de la violence électorale ». Ce système a permis, grâce à l'élaboration d'indicateurs de niveau de violence et au recensement des incidents violents liés aux élections, d'établir en temps réel (web), des « photographies » du climat électoral, et de manière hebdomadaire, des rapports sur la question, diffusés sur Internet et par listings de courriels, ou lors d'émissions radiophoniques dédiées. La cartographie était réalisée à Bujumbura où étaient centralisées les informations envoyées par SMS de tout le pays (deux « points focaux » par commune).

Le projet Amatora mu mahoro a été remarquable tant dans son dispositif que dans ses résultats. Les rapports hebdomadaires donnaient une image assez précise du niveau de violence dans le pays (avec mise en exergue des zones vulnérables à la violence électorale, et de celles où les initiatives de paix se multipliaient). Les indicateurs de violence étaient ceux du harcèlement verbal, de l'affrontement des groupes (avec ou sans atteinte à l'intégrité physique), et notamment des jeunesse partisanes, la destruction des propriétés (symboles ou permanences des partis), etc. Cependant, le lien entre ces investigations quotidiennes *in situ* et l'action des forces de sécurité n'a pas toujours été fait, limitant ainsi l'impact de cette initiative encourageante sur la prévention de la violence.

Cette identification des tensions électorales ne constitue qu'une première étape pour la pacification du contexte électoral. Or, 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.

3.2 Des dispositifs de médiation pluri-acteurs

La mise en place de dispositifs de médiation peut permettre de traiter les tensions identifiées. Les nombreuses expériences mises en œuvre sur le continent africain dans ce domaine témoignent de l'indispensable logique pluri-acteurs de ces dispositifs de médiation.

Le cas sud-africain souligne ici qu'il est essentiel d'associer les partis politiques dans une démarche inclusive. La Commission électorale indépendante y a notamment établi les *Party liaison committees* pour impliquer les partis politiques à la gestion des conflits

électoraux (*voir encadré*). De même, au Ghana, la commission électorale avait mis en place une commission consultative multipartite pour favoriser une communication ouverte et régulière avec tous les partis politiques. Cette commission se réunissait régulièrement pour écouter le rapport de la commission électorale et résoudre les mécontentements soulevés par les différents partis. Elle publiait fréquemment des communiqués conjoints cosignés par les représentants de tous les partis politiques. Ces dispositifs inclusifs visent notamment à établir ou renforcer la confiance entre les partis eux-mêmes et entre les partis et les organes de gestion des élections.

Les comités multipartites en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, la Commission électorale indépendante (IEC) a créé, depuis 1997, le système des Party Liaison Committees (PLCs) dans l'objectif de prévenir la violence électorale. Établis aux niveaux national, provincial, et municipal, ces comités sont des instruments de consultation et de coopération entre la commission et les partis politiques sur les questions électorales. Dénus de pouvoir de décision, ces comités conseillent l'IEC sur la manière de traiter les potentiels conflits.

Certaines de leurs caractéristiques peuvent expliquer leur réussite pour gérer des conflits dans un environnement électoral tendu : ce sont des structures permanentes qui existent en dehors des élections, même si elles se réunissent plus fréquemment en période électorale ; ils existent à tous les niveaux et ont une connaissance approfondie des contextes locaux ; ils permettent aux partis de faire valoir leurs préoccupations et de faire des recommandations à la commission.

Selon la législation sud-africaine, les PLCs doivent aussi être consultés sur certaines questions relatives au processus électoral : la délimitation des circonscriptions, l'identification des bureaux de vote ou encore la désignation des présidents de bureaux de vote.

L'expérience des PLCs souligne l'importance d'entretenir une culture de la coresponsabilité et du respect mutuel. Ce système a eu un effet unificateur, contribuant à institutionnaliser la régulation électorale parmi les acteurs politiques.

EISA, *op.cit.*, 2009.

Au-delà des partis politiques, les dispositifs de médiation font aussi appel à des 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 politiques⁵⁴. 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 tensions. C'est le rôle qu'avait par exemple joué Mgr Luc Sangaré au Mali au début des années 1990.

⁵⁴ LAREG, « Les violences dans le processus électoral au Sénégal de 2000 à 2011 », *Etudes et travaux du LAREG n°1*, 2011.

Des dispositifs de médiation de conflit déjà existants et effectifs au sein des sociétés peuvent aussi être mobilisés dans le cadre des processus électoraux. C'est le cas des *bashingantahé* au Burundi, figures morales de « sages » et héritiers d'un système de gestion informel des conflits à l'échelle locale ou micro locale. Ces acteurs ont été impliqués dans une initiative visant à mettre en place des « agents de paix » lors des élections. Ces agents étaient accrédités par la Commission électorale nationale indépendante pour observer les élections et le cas échéant jouer les médiateurs dans les litiges électoraux.

La gestion pluri-acteurs des conflits constitue une approche fondamentale de la pacification des processus électoraux. De nombreuses expériences témoignent de l'importance de mettre en place un réseau d'acteurs représentants la diversité sociale du contexte où les violences électORALES sont susceptibles d'éclater : par exemple, autorités traditionnelles et religieuses et représentants d'organisations de la société civile.

Les procédures visant à limiter et contenir les violences électORALES ne pourront être pleinement efficaces que si elles s'inscrivent dans un processus plus large d'institutionnalisation du système électoral dans son ensemble. 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'associer à la technologie électoralE d'autres formes de régulations et de partage du pouvoir. La question des élections doit être intégrée dans une perspective plus large de gouvernance. La stabilité des processus électoraux est en effet étroitement conditionnée par la mise en œuvre d'une gouvernance démocratique, vecteur d'interactions pluri-acteurs, d'un partage élargi du pouvoir, et de légitimation auprès des populations.

V- RECOMMANDATIONS

Ces recommandations sont à destination des acteurs français de la coopération en matière électorale, et plus généralement des acteurs internationaux impliqués dans ce secteur. Elles sont relatives à l'appui externe qui peut être apporté à des processus internes. Elles ne portent donc délibérément pas sur les choix des dispositifs électoraux qui relèvent de la souveraineté de chacun des pays. Il importe que la mise en œuvre concrète de ces recommandations s'inscrive autant que possible dans un dialogue politique ouvert avec les autorités des pays partenaires.

1- Transversales

1.1 *Respecter la crédibilité des processus électoraux et de leurs résultats.* Dans de trop nombreux cas, notamment au nom de la stabilité politique, la communauté internationale s'est voilée la face sur la sincérité de certains résultats électoraux. Il s'agit là d'un calcul de court terme qui va à l'encontre d'une institutionnalisation des processus électoraux sur le continent africain, et qui contribue à délégitimer les acteurs internationaux aux yeux des populations locales.

1.2 *Analyser le contexte de l'assistance électoral* afin d'identifier et de comprendre les enjeux et les jeux d'acteurs 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 d'interventions adaptées au contexte de l'élection et des rapports de force politiques. L'analyse du contexte permet une évaluation systématique du risque électoral. Plus généralement, elle permet d'évaluer les coûts (de tous ordres) associés à une opération d'assistance électoral et donc sa pertinence.

1.3 *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 électoral, les partis politiques et les organisations spécialisées de la société civile. Ce soutien structurel doit être élargi aux processus électoraux locaux, et pas seulement nationaux, afin de renforcer la pratique électoral « par le bas ». Il doit être maintenu après la tenue de l'élection. L'investissement dans l'après élection est en effet un facteur de prévention des conflits potentiels pouvant intervenir lors de l'élection suivante.

1.4 *Refonder le financement des élections*

1.4.1 Analyser les rouages de l'économie politique et de l'industrie de l'élection afin de prendre en compte ouvertement cette réalité dans la préparation des interventions électORALES ;

1.4.2 Renforcer le contrôle des opérations de financement et de l'utilisation des fonds à travers : (i) la mise en place de procédures transparentes, par exemple dans le cadre d'un fonds fiduciaire mis à disposition d'un organisme électoral indépendant ; (ii) le renforcement des capacités de contrôle des organes administratifs et judiciaires ; (iii) le

soutien aux initiatives de contrôle pluri-acteurs, fortement appuyées sur les capacités citoyennes locales ;

1.4.3 Prendre des mesures appropriées pour contrer le financement des campagnes électorales et des partis politiques par les organisations criminelles transnationales.

1.5 *Améliorer la coordination de l'assistance électorale.* Cet impératif de coordination constitue un défi majeur dans les pays sujets à la violence électorale. La coordination entre partenaires internationaux et avec les acteurs nationaux est essentielle pour éviter les dynamiques polarisantes et favoriser les interactions constructives entre les différents acteurs du processus électoral. Les modalités pratiques de cette coordination sont à définir en fonction de la spécificité de chaque contexte. Au Burundi par exemple, la coordination s'est effectuée dans le cadre d'un projet global où chaque acteur a trouvé un intérêt (*voir encadré*).

Coordination de l'assistance électorale au Burundi

Le Projet d'appui au cycle électoral de 2010 a permis une véritable coordination des différents acteurs et moyens externes engagés dans la préparation et le suivi des élections. Le *basket fund* créé pour le financer a été géré selon des priorités prédéterminées et planifiées ensemble par les bailleurs externes, favorisant une meilleure convergence, ou au moins synchronisation de leurs actions. La concurrence entre bailleurs a sans doute été limitée grâce à la sectorisation de certaines activités prises en charge en chef de file ou en bilatéral (par exemple, la France comme coordinatrice du Plan d'action commun d'appui aux médias, ou les Pays-Bas dans l'appui à la police).

2- Favoriser un dialogue politique inclusif, condition de la stabilité électorale

2.1 *Faciliter la recherche d'arrangements politiques inclusifs* en sortant d'une approche uniquement technique de l'assistance électorale. En amont du vote, les acteurs internationaux peuvent contribuer à faciliter des processus internes de négociation entre toutes les parties prenantes sur le partage du pouvoir et de ses ressources. Dans les situations de post-conflit, ne pas précipiter l'organisation des élections mais adapter leur temporalité en fonction de l'existence d'un accord politique inclusif.

2.2 *Soutenir les initiatives favorisant le dialogue pluri-acteurs* tout au long du cycle électoral (administration électorale, partis politiques, organisations de la société civile, chefs religieux et traditionnels, et secteur privé). Les Organes de gestion des élections (OGE) ont ici un rôle central dans l'organisation d'un tel dialogue qui permet de limiter les sources de violence et de créer du consensus autour du processus électoral. Ce dialogue doit aussi permettre un apprentissage collectif autour des leçons tirées des élections et l'identification des réformes nécessaires pour en améliorer l'intégrité. Plus généralement, ce dialogue est un facteur essentiel de légitimation des élections.

2.3 *Appuyer le rôle et la capacité des organes régionaux* dans la facilitation d'un dialogue politique national. La légitimité de ces acteurs régionaux leur confère une valeur ajoutée dans les actions de médiation et de prévention des conflits électoraux, à tous les stades du processus.

3- Accompagner l'appropriation de la pratique électorale

3.1 *Appuyer des programmes de formation* destinés aux cadres impliqués dans l'organisation du processus électoral (fonctionnaires, membres des partis politiques et des organisations de la société civile, médias...). Il convient ici de privilégier les formations pluri-acteurs, qui contribuent à créer de la confiance entre les différentes parties prenantes du processus électoral.

3.2 *Soutenir des programmes d'appui à la socialisation électorale*, et plus généralement à l'éducation citoyenne. Ces programmes, qui visent à expliquer les enjeux et les pratiques de l'élection, doivent utiliser différents supports (radios, écoles, nouvelles technologies) et cibler plus particulièrement les groupes les plus vulnérables tels que les femmes et les jeunes. L'élection est en effet un outil essentiel d'autonomisation de ces groupes dont la participation équitable au contrat social est cruciale pour la stabilité politique.

3.3 *Privilégier le recours à des organisations indépendantes africaines* pour mener ces programmes de formation et de sensibilisation. L'objectif est ici de développer une capacité locale, source d'autonomisation et facteur d'une meilleure appropriation de la pratique électorale.

4- Contribuer à réduire les risques de tension lors des opérations électorales

4.1 *Appuyer le renforcement des capacités des organes de gestion des élections.*

4.1.1 Fournir un appui technique à l'ingénierie du vote pour faciliter son organisation logistique et pour contrer les techniques de fraudes (listes électORALES informatisées, cartes d'électeurs infalsifiables).

4.1.2 Renforcer le professionnalisme des membres des OGE : (i) Soutenir des formations dispensées dans le cadre d'un programme de développement des capacités inscrit dans la durée ; (ii) Soutenir l'échange de pratiques entre professionnels de différents pays en privilégiant ici l'appui aux réseaux régionaux qui facilitent la coopération entre organes électoraux des différents pays (Association des Autorités électorales africaines, Forum des Commissions électORALES de la Southern African Development Community).

4.2 *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.

4.3 *Appuyer une observation électorale légitime.*

4.3.1 Favoriser le renforcement de capacité des dispositifs nationaux d'observation électoraLLe qui sont essentiels dans la légitimation des élections.

4.3.2 Favoriser la coordination entre les dispositifs d'observation internationaux,

notamment par le biais d'actions communes dans la préparation et la réalisation de leurs missions, mais aussi à travers la mise en place de délégations d'observation communes (par exemple entre l'UE et l'UA).

4.3.3 Favoriser une meilleure synergie entre les dispositifs internationaux et nationaux d'observation électorale.

4.4 Renforcer la capacité de gestion des risques électoraux.

4.4.1 Renforcer les synergies entre les dispositifs d'observation, les dispositifs d'alerte et les dispositifs de réaction pour répondre aux risques identifiés.

4.4.2 Appuyer la mise en place, dès les premières phases du processus électoral, de dispositifs du type centre de crise électorale (« election situation room », *voir encadré*) qui permettent de répondre en temps réel aux risques de violence.

Le centre de crise électorale

Le modèle du centre de crise électorale a été mis en place à l'initiative de l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) dans trois pays d'Afrique de l'Ouest en 2011 et 2012 (Nigéria, Libéria et Sénégal). Il part du principe que la société civile a un rôle déterminant à jouer dans l'évaluation, la prévention et la limitation des tensions électorales, au-delà de la seule observation. Son objectif est de rassembler des organisations de la société civile le temps de la période électorale afin qu'elles coordonnent mieux leurs actions et qu'elles puissent répondre rapidement et efficacement aux problèmes identifiés.

Le centre de crise électorale fonctionne comme une plateforme de partage d'informations sur les problèmes électoraux, alimentée par les réseaux des organisations partenaires. Il émet des recommandations en réponse aux problèmes identifiés sur le terrain. Il travaille en lien étroit et constructif avec le gouvernement et les organes de gestion des élections afin de faciliter la mise en œuvre rapide de ses recommandations. Au Nigeria par exemple, le centre de crise se réunissait périodiquement avec la Commission électorale. Des membres de cette dernière participaient également occasionnellement aux délibérations du centre de crise.

Ce dispositif novateur permet ainsi de prévenir et de limiter les risques de violence électorale et, plus généralement, d'améliorer la crédibilité du processus électoral dans son ensemble.

Source : OSIWA, *Making elections count : A guide to setting up a civil society election situation room*, 2012.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEBANWI W., OBADARE E., « The abrogation of the electorate : an emergent phenomenon », *Democratization*, 18 (2), 2011.
- ALBAUGH E., « An autocrat's toolkit : adaptation and manipulation in 'democratic' Cameroun », *Democratization*, 18 (2), 2011.
- BANEGAS R., « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique Africaine*, N°69, 1998.
- BAUDAIS V., CHAUZAL G., « Les partis politiques et l'« indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré », *Politique Africaine*, n°104, 2006.
- BELLINA S., DARBON D., ERIKSEN S.S., SENDING O. J., *L'Etat en quête de légitimité*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2010.
- BRATTON M., « Anchoring the 'D-word' in Africa », *Journal of Democracy*, 21(4), 2010.
- BRATTON M., « Second Elections in Africa », *Journal of Democracy* 9(3), 1998.
- CHEESEMAN N., « African Elections as Vehicles for Change », *Journal of Democracy* 21 (4), 2010
- COLLIER P., VICENTE P.C, « Violence, Bribery, and Fraud : The Political Economy of Elections in Sub-Saharan Africa », *Public Choice*, 2012.
- DFID, « Electoral Assistance and Politics: Lessons for International Support », 2010.
- DIAMOND L., « Elections without democracy : thinking about hybrid regimes », *Journal of democracy*, 13(2), 2002.
- DIMPFO M., « When Elections Become a Curse: Redressing Electoral Violence in Africa », *EISA Policy brief Series* n°1, 2010.
- du BOIS de GAUDUSSON J., « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 13, (Dossier : La sincérité du scrutin), janvier 2003.
- EISA, *Preventing and managing violent election-related conflicts in Africa: Exploring good practices*, 2009.
- ELLIS A., GUERIN P., AYOUB A., *Effective electoral assistance: Moving from Event-based support to Process support*, IDEA, 2006
- EUROPAID, « Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale », 2006.
- FISCHER J., *Electoral conflict and violence. A Strategy for Study and Prevention*, IFES White Paper, 2002.
- GAZIBO M., «Can Neopatrimonialism Dissolve into Democracy?», dans Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo (dir.), *Neopatrimonialism in Africa and Beyond*, London, Routledge, 2012.
- Global Commission on Elections, *Democracy and Security, Deepening Democracy: A strategy for improving elections worldwide*, 2012.
- 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.
- HUNTINGTON S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- IGWE I., « The Military and Transition to Democratic Rule in Nigeria », in Omoraji O. et al. (eds.) *Democracy in Africa: Nigerian Perspectives*, Abuja, Centre for Democratic Studies, 1994.

- LAREG, « Les violences dans le processus électoral au Sénégal de 2000 à 2011 », *Etudes et travaux du LAREG n°1*, 2011.
- LINDBERG S., « The Democratic Qualities of Competitive Elections: Participation, Competition and Legitimacy in Africa », 41(3), 2004.
- LINDBERG S., « The Surprising Significance Of African Elections », *Journal of Democracy*, 17(1), 2006.
- LOPEZ-PINTOR R., FISCHER J., *Getting to the CORE: a Global Survey on the Cost of Registration and Elections*. IFES, UNDP, 2006.
- LOPEZ-PINTOR R., *Management Bodies as Institutions of Governance*, UNDP, 2000.
- MELEDJE D., « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129.
- OHMAN M., « A brief introduction to public funding of political parties and election campaigns », *Workshop on Public Funding of Political Parties*, Phnom Phen, 2011.
- OLALEYE W., « Legitimisation or delegitimisation of electoral process : Role of domestic electoral observers (K-DOP) in Kenya's 2002 general elections », EISA, 2003.
- ONU, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, 2001.
- OSIWA, *Making elections count : A guide to setting up a civil society election situation room*, 2012.
- OTTAWAY M., « Angola's Failed Elections », in KRISHNA K. (ed), *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1998.
- QUANTIN P., « Pour une analyse comparative des élections africaines », *Politique Africaine*, 69, 1998.
- REYNOLDS A., CAREY J.M., « Getting elections wrong », *Journal of Democracy*, 23(1), 2012.
- SADEBOU A. A., *Urnes et gouvernabilité en Afrique*, GERDES, 1998.
- SAFFU Y., « The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa », in IDEA, *Funding of political parties and elections campaign*, 2003.
- SALIH M., NORDLUND P. (eds.), *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy*, International IDEA, 2007.
- SALIH, M. (ed.) *African Parliaments between Government and Governance*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.
- SALIH, M. (ed.), *African Political Parties: Evolution, Institutionalization and Governance*, London: Pluto Press, 2003.
- SALIH, M., *African Democracies and African Politics*, London: Pluto, 1999.
- SCHEDLER A., « The menu of the manipulation », *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002.
- SCHEDLER A., « The Nested Game of Democratization by Elections », *International political Science Review*, 23 (1), 2002.
- UNDP, *Elections and conflict prevention : A guide to analysis, planning and programming*, 2009.
- VAN DE WALLE N., SMIDDY K., « Partis politiques et systèmes de partis dans les démocraties 'non libérales' africaines », *L'Afrique politique*, 2000.
- VAN DE WALLE N., « Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party System », *Journal of Modern African Studies*, 41(2), 2003.
- VOILLOT C., « Surveiller et faire élire. Surveillance politique et pratiques de la "candidature officielle" sous la Restauration », *Culture & Conflits*, 53, 2004.
- WORLD BANK, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*.