

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE III

Élections et gestion de la diversité en Afrique



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Rapport sur la gouvernance en Afrique III 2013



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Commandes

Pour commander des exemplaires du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, de la Commission économique pour l'Afrique, veuillez contacter:

Commission économique pour l'Afrique
P.O. Box 3001
Addis-Abeba (Éthiopie)
Tél: +251-11-544-9900
Télécopie: +251-11-551-4416
Adresse électronique: ecainfo@uneca.org
Site Internet: www.uneca.org

© Commission économique pour l'Afrique, 2013
Addis-Abeba, Éthiopie
Tous droits réservés
Premier tirage: octobre 2013
ISBN-13: 978-92-1-225062-5
eISBN: 978-92-1-056079-5
Numéro de vente: F.13.II.K.2

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Production, création et publication par la Section des publications et de la documentation de la CEA.

Photographies de la page de couverture: Photothèque des Nations Unies, de haut en bas; Staton Winter, Eskinder Debebe et Martine Perret.

Table des matières

Avant-propos	ix
Remerciements	xi
Abbréviations	xiv
Résumé	1
Suivi des tendances de la gouvernance : des progrès marginaux	1
Élections et gestion de la diversité	1
Note	18
1 Architecture politique : édification de l'État et diversité en Afrique	19
La diversité en Afrique	20
Systèmes politiques précoloniaux et coloniaux	25
L'État postcolonial	29
La période des réformes: renégociation de l'architecture et questions récurrentes	35
Conclusions	49
Notes	50
Références	50
2 Transition démocratique, élections et gestion de la diversité	53
Contexte de la transition démocratique	54
Formes de transition démocratique	56
Tendances démocratiques	58
Les dirigeants	67
Problèmes posés par la diversité au cours de la transition démocratique	68
Ethnicité	70
Conclusions et recommandations	79
Annexe 2.1 Alternance à la présidence en Afrique (2007-2011)	82
Bibliographie	86
Notes	87
3 Diversité et processus électoral	89
Gestion de la diversité	90
Elections	91
Forces et faiblesses des systèmes électoraux	95
Vote de bloc de partis	98
S'attaquer aux problèmes de la diversité dans le processus électoral	99
Représentation des femmes et des minorités	108
Religion et gestion de la diversité	115
Les défis de la gestion de la diversité	116
Conclusions et recommandations	117
Annexe 3.1 Types de systèmes électoraux	120
Annexe 3.2 Femmes nommées à des postes au gouvernement dans les pays africains, janvier 2010	122
Notes	123
Références	123

4 Les organismes de gestion des élections	125
Évolution	125
Pouvoirs et fonctions	129
Autonomie	134
Résultats	140
Promouvoir l'intégrité électorale	142
Contrôle des partis politiques	147
Conclusions et recommandations	149
Annexe 4.1 Structure et composition des organismes de gestion des élections :	
Afrique australe, juillet 2010	153
Notes	154
Références	156
5 Élections pluralistes et conflits	159
Compétition électorale	159
Systèmes électoraux et conflits violents	161
Conflits engendrés par les élections	163
Démocratie au sein des partis et conflit	167
Rôle des médias dans les conflits	174
Gestion des conflits électoraux - Mécanismes étatiques	175
Gestion des conflits électoraux - autres approches	181
Conclusions et recommandations	186
Annexe 5.1 Violences entre partis dans six pays africains	190
Notes	192
Références	192
6 L'économie des élections	197
Ressources électorales et concurrence politique	198
Dépenses électorales et effet sur le PIB	201
Financement des institutions électorales et des partis	201
Financement des campagnes et corruption	211
Réglementation du financement des partis politiques	214
Financement et assistance provenant de l'extérieur	215
Conclusions et recommandations	220
Notes	224
Bibliographie	224
7 Réformes électorales, constitutionnelles et politiques	227
Liens dynamiques entre les réformes électorales, constitutionnelles et politiques	227
Le système électoral	230
Questions relatives aux réformes constitutionnelles et politiques	238
Conclusions et recommandations	247
Bibliographie	249

8 Recommandations de politique générale	251
Le système politique	251
Institutions électorales, processus électoraux et financement des élections	255
Gestion des conflits et litiges électoraux.	259
Organisations régionales et internationales et promotion de l'intégrité en matière électorale	263
Dialogue, formation et recherche sur les politiques	263

Appendice I

Projet de la Commission économique pour l'Afrique sur la bonne gouvernance : travaux préliminaires, méthodologie et calcul des indices

Raison d'être et objectifs	266
Méthodologie	267
Mise en œuvre du projet	270
Note	271

Encadrés

1. Élections en Afrique, 1996 – 2012	3
1.1 Exemples d'identité et de systèmes politiques	22
1.2 Diversité et conflits en Afrique	24
1.3 Une greffe difficile	30
1.4 La tyrannie de la majorité	33
1.5 Ethnicité et soutien aux partis	37
1.6 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	40
1.7 La décentralisation en pratique au Ghana	41
1.8 Échecs et succès en matière de prorogation du mandat présidentiel	46
1.9 Commission de cohésion nationale et d'intégration du Kenya	46
2.1 Quatre formes de processus de transition	56
2.2 Comment les médias sociaux ont favorisé le changement démocratique au Nigéria	58
2.3 Protection du caractère fédéral du Nigéria	70
2.4 Superpositions ethniques au-dessus des partis politiques	73
2.5 La diversité ethnique: un atout plutôt qu'un handicap	74
2.6 Incertitudes de la citoyenneté	79
2.7 Au Botswana, la culture et la Constitution favorisent les hommes	80
3.1 Gestion de la diversité en Afrique	91
3.2 En Côte d'Ivoire, des griefs couvaient sous la surface	93
3.3 Le récent conflit malien	94
3.4 Dispositions constitutionnelles sur la diversité	100
3.5 La diversité au sein des organismes de gestion des élections	101
3.6 Parité au sein de la Commission électorale du Malawi	101
3.7 Éduquer les électeurs à la diversité	106
3.8 Atelier du Forum sur la gouvernance en Afrique, Accra	115
3.9 Des handicaps dépassés en Sierra Leone	116
4.1. Origines des organismes de gestion des élections en Afrique	127

4.2	Responsabilités étroitement liées des organismes de gestion des élections en Sierra Leone	132
4.3	Encadré 4.3 Deux approches pour nommer et révoquer les commissaires électoraux	136
4.4	Forte demande de personnel électoral	140
4.5	Facteurs influençant l'indépendance et l'efficacité des commissions électorales africaines	143
4.6	Bonnes et mauvaises pratiques dans l'administration et la gestion des élections en Afrique	147
4.7	Intégrité électorale	148
4.8	Comités de liaison des partis au Lesotho et en Afrique du Sud	150
5.1	L'Union africaine et l'année électorale 2011 : Défis et réussites	165
5.2	Liberté entachée de violence, Afrique du Sud 1994	166
5.3	Violences électorales et clivage entre les indigènes et les colons au Nigéria	166
5.4	Des violences électorales à la guerre civile au Congo	167
5.5	Pratiques louables au Cap-Vert, en Namibie et au Sénégal	173
5.6	Les jeunes et les violences politiques en Sierra Leone	174
5.7	Sources potentielles de conflits électoraux	176
5.8	Gestion des recours relatifs aux élections en Tunisie	176
5.9	Réforme en matière de règlement des contentieux au Malawi	179
5.10	Comités de liaison en Afrique du Sud	181
5.11	Forum pour la démocratie et les élections du KwaZulu-Natal, Afrique du Sud	183
5.12	Système continental d'alerte rapide	184
5.13	Principaux enseignements tirés des crises électorales antérieures en Afrique	187
6.1	Atteindre les électeurs	198
6.2	Résultats des élections	199
6.3	Coût par électeur	204
6.4	Défis du financement des élections en Afrique	205
6.5	Opinion de la masse sur les avantages du candidat sortant en Ouganda	209
6.6	Financement des candidats au Nigéria	211
6.7	Banho à Sao Tomé-et-Principe	213
6.8	Commissions occultes et dons en espèces pour les campagnes	214
6.9	Quatre avantages découlant de la réglementation du financement des partis politiques	215
6.10	Financement étranger et dépenses de campagne en Tunisie	217
6.11	La démocratie convainc-t-elle tous les gouvernements ?	218
6.12	Préoccupations devant la dépendance à l'égard des donateurs	219
7.1	Les pressions partant de la base	228
7.2	Trois stratégies de réforme électorale	229
7.3	Dispositions constitutionnelles interdisant les partis politiques à base ethnique : le Ghana et le Kenya	237

Figures

1.	Indicateurs de la gouvernance: première, deuxième et troisième éditions du Rapport	2
2.1	Les médias de masse sont totalement libres ou ne subissent que de rares violations commises par le gouvernement ou le parti au pouvoir	59
2.2	L'organe législatif exerce (généralement ou toujours) un contrôle effectif sur l'exécutif	61
2.3	Respect des droits de l'homme	62
2.4	Le gouvernement respecte généralement ou pleinement le droit à une procédure régulière et l'état de droit	63
2.5	Contribution des organisations de la société civile à la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes	64
2.6	Classification des pays d'Afrique subsaharienne en trois groupes en fonction de leur système de gouvernance (1988-2011)	67
2.7	Le gouvernement et les dirigeants représentent tous les groupes et différents intérêts du pays	71
2.8	Les groupes sectaires ont une forte influence sur la vie politique de votre pays	76
2.9	La Constitution promeut la diversité et les intérêts des minorités	77
3.1	L'inscription sur les listes électorales est crédible et acceptée	104
3.2	Les femmes jouent un rôle majeur dans le processus électoral, la plupart du temps ou toujours	114
4.1	Le code électoral permet - principalement ou pleinement - de gérer la diversité lors des élections	135
4.2	La procédure de nomination et de révocation de la commission électorale est ouverte, transparente et crédible, la plupart du temps ou toujours	137
4.3	La commission électorale est indépendante et assez ou pleinement compétente	141
4.4	Résultats des commissions électorales	144
4.5	Les élections nationales sont libres, régulières et généralement transparentes, la plupart du temps ou toujours	145
4.6	Les élections locales sont libres, régulières et généralement transparentes - la plupart du temps ou toujours	146
5.1	Les violences électorales sont un phénomène récurrent lors des élections générales - d'accord ou tout à fait d'accord	164
5.2	La violence est une caractéristique majeure des campagnes électorales - d'accord ou tout à fait d'accord	168
5.3	Les forces de sécurité jouent leur rôle de façon juste et non partisane pendant le processus électoral	172
5.4	Les contentieux électoraux sont en général bien gérés à la satisfaction des partis politiques	180
6.1	Les partis politiques ont un égal accès aux ressources électorales - le plus souvent ou toujours	200
7.1	La représentation proportionnelle favorise la stabilité électorale et la gestion de la diversité - êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion ?	231

7.2	La nomination et la révocation des commissaires électoraux devraient être confiées à un organisme indépendant et non partisan – Êtes-vous d'accord ou largement d'accord avec cette opinion ?	232
7.3	Les postes de commissaire électoral devraient être publiés et pourvus par voie de concours à l'échelon national	233
7.4	Les organismes de gestion des élections devraient jouir d'une relative autonomie politique, administrative et financière. Êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion?	235
7.5	Les partis politiques pratiquent la démocratie interne pour élire les responsables du parti et les candidats du parti aux élections nationales	239
7.6	Il faudrait adopter un système de quotas pour nommer des femmes au gouvernement et les élire au parlement. Sont d'accord ou tout à fait d'accord avec cette proposition :	240
7.7	Il existe un équilibre important ou complet des pouvoirs de l'État dans la plupart des pays	242
7.8	La corruption du pouvoir judiciaire demeure un problème colossal	243
7.9	La formation d'un gouvernement de coalition ou d'union nationale est une option viable _ Êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion ?	245
7.10	L'accès aux services publics reste un défi majeur	246
7.11	Dans la plupart des pays, l'État ne dispose que de faibles capacités de gestion des conflits internes	248

Tableaux

1	Indice global des tendances de la gouvernance en Afrique, 3 ^e édition du Rapport	3
1.1	Facteurs de diversité sources de conflits et de tensions dans les pays ayant achevé le processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs	23
1.2	Systèmes de partis en Afrique, 2004-2006	43
1.3	Durée du mandat présidentiel en Afrique	45
1.4	Institutions horizontales de promotion de la démocratie dans certains pays africains	47
2.1	Relations entre garanties constitutionnelles de la diversité, composition du gouvernement et identité sectaire	78
3.1	Les femmes dans les parlements africains, chambre basse ou unique, octobre 2012	111
3.2	Les femmes dans les parlements africains, chambre haute ou sénat, octobre 2012	113
3.3	Femmes présidentes de parlements africains, janvier 2010	113
4.1	Modèles d'organismes de gestion des élections en Afrique	130
5.1	Systèmes électoraux et conflits violents	162
6.1	Financement des partis par l'État, 2011	207
6.2	Pays interdisant ou autorisant les dons étrangers aux partis politiques et pour les campagnes	216
6.3	Exemples de sources extérieures de financement, 2007-2010	217
	Appendice : Liste des institutions ayant collaboré au projet relatif à la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique	272

L'amélioration de la gouvernance reste au cœur de la paix, de la sécurité et de la transformation économique en Afrique. Elle se reflète dans la forte interface entre meilleure gouvernance et progrès économique sur le continent et dans l'exigence citoyenne croissante de démocratie, de responsabilisation, de libertés civiles et d'état de droit. La façon dont ces questions sont résolues déterminera la politique des pouvoirs publics et influera sur les résultats économiques.

Il y a dans cette troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique un message important: des progrès ont été accomplis en matière de gouvernance en Afrique, les questions politiques prenant une tournure positive. De nombreux pays organisent des élections plus régulières, reconnaissent davantage de partis politiques et élargissent l'espace politique. Mais cette tendance n'est pas synonyme de démocratie à part entière. En effet, les processus électoraux demeurent préoccupants car ils peuvent constituer des instruments d'exclusion et non d'inclusion. Ce facteur et la diversité de la population de nombreux pays rendent primordial l'examen de la dynamique qui entoure les élections et la gestion de la diversité en Afrique.

La question clef du rapport est la suivante : comment les systèmes électoraux africains répondent-ils aux sociétés plurielles du continent ? Autrement dit, les élections en Afrique encouragent-elles une participation sans exclusive et améliorent-elles la qualité de la

gouvernance ? Pour apporter des éléments de réponse, nous avons mené des recherches approfondies, comportant notamment des enquêtes et des discussions de groupe, dans 40 pays africains. Malgré les différences attendues d'un pays à l'autre, il se dégage un certain nombre de conclusions d'ordre général.

Premièrement, il convient d'éviter le principe du « tout au vainqueur ». Les enquêtes montrent une large préférence pour la représentation proportionnelle.

Deuxièmement, il est nécessaire de préserver l'intégrité des processus électoraux en assurant l'autonomie administrative et financière des organismes chargés de la gestion des élections face au pouvoir exécutif.

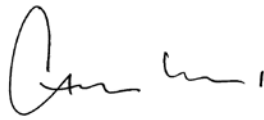
Troisièmement, les pouvoirs publics peuvent envisager des réformes constitutionnelles et législatives afin que les minorités et, partant, les groupes exclus de la société puissent prendre part aux décisions politiques – les femmes, les personnes handicapées, les jeunes et les pauvres doivent pouvoir faire entendre leur voix en dehors des élections.

La quatrième conclusion concerne la limite du mandat. L'abus de pouvoir peut subvertir une compétition électorale régulière. Il faudrait donc envisager sérieusement de limiter la durée du mandat pour multiplier les chances d'alternance gouvernementale et apporter de nouvelles idées concernant les hommes d'État et la gouvernance.

Enfin, les élections en elles-mêmes ne feront pas la promotion de valeurs et pratiques démocratiques ni ne garantiront la stabilité politique. Le pouvoir judiciaire, les organes de lutte contre la corruption, les institutions de contrôle des finances publiques, les parlements et les partis politiques doivent tous être renforcés.

La Commission économique pour l'Afrique et le Programme des

Nations Unies pour le développement ont collaboré étroitement à la production du présent rapport. Nous le recommandons aux gouvernements et aux autres acteurs clés déterminés à améliorer la gouvernance sur le continent. Nous espérons que ses conclusions contribueront à consolider le projet démocratique et à rehausser la qualité des élections et de la gouvernance en Afrique.



Carlos Lopes

*Secrétaire général adjoint de l'ONU et
Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Afrique*

Addis-Abeba



Tegegnework Gettu

*Sous-secrétaire général de l'ONU et
Directeur du Bureau régional pour
l'Afrique du Programme des Nations
Unies pour le développement*

New York

Février 2013

Remerciements

L'établissement du présent rapport a été long et laborieux, durant près de trois ans. Long, parce que le projet, complexe et exhaustif, a nécessité de recruter des institutions nationales de recherche qui ont mené des travaux documentaires et sur le terrain dans 40 pays africains. Laborieux parce les élections et la gestion de la diversité étant des questions sensibles dans de nombreux pays africains, c'est dans ce contexte de démocratisation et de tolérance politique à géométrie variable que la Commission économique pour l'Afrique (CEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les institutions nationales de recherche ont dû négocier avec précaution dans certains pays pour y mener les études nécessaires. De manière générale, la plupart des gouvernements et autorités politiques ont apporté leur soutien au projet, sans tenter aucunement de l'influencer ou de le contrôler, et nous leur en sommes immensément reconnaissants.

Le rapport a bénéficié du dynamisme et de l'orientation institutionnelle de deux secrétaires exécutifs de la CEA, Monsieur Abdoulie Janneh et Monsieur Carlos Lopes. L'appui du Directeur du Bureau régional pour l'Afrique du PNUD a également été très apprécié. Le Secrétaire exécutif adjoint de la CEA, Monsieur Abdalla Hamdok, a aussi apporté un soutien précieux.

Le rapport a été établi directement sous l'autorité intellectuelle et administrative du Directeur de la Division de la gouvernance et

de l'administration publique de la CEA, Monsieur Saïd Adejumobi, également coordonnateur du projet de Rapport sur la gouvernance en Afrique. Les rédacteurs des différents chapitres sont : Saïd Adejumobi, Lloyd Sachikonye, Adele Jinadu et Godfrey Asinwe. Des documents de base utiles ont été préparés par Georges Kieh, Godwin Murunga et Mohamed Salih. De précieuses informations de fond ont été fournies par Francis Ikom, et un excellent soutien à la recherche a été assuré par Gedeon Gamora, Christian Mahilet et Anita Wanki. Legesse Ayane, statisticien à la Division de la gouvernance et de l'administration publique travaillant sur le projet de troisième Rapport sur la gouvernance en Afrique, a fourni des services statistiques remarquables et préparé le chapitre méthodologique.

Des remerciements particuliers sont adressés aux 40 institutions nationales de recherche qui ont établi les rapports de pays de cette troisième édition. La célérité et l'enthousiasme dont elles ont fait preuve dans cette tâche est digne d'éloges.

L'établissement du rapport a donné lieu à plusieurs réunions et ateliers techniques, notamment trois ateliers méthodologiques et deux réunions d'examen par un groupe d'experts. Celles-ci se sont tenues à Pretoria (Afrique du Sud) en mai 2011 et à Addis-Abeba les 1er et 2 octobre 2012. La CEA et le PNUD expriment leur gratitude aux personnes qui ont tenu les rôles d'examineurs, d'experts et de participants à ces réunions et ateliers techniques: Ademola Abass, Musa Abutudu,

Wale Adebani, Adigun Agbaje, Emmanuel Akwetey, Yusuf Bangura, Asmalash Beyene, Abdalla Bujra, Sheila Bunware, Louis Amende Darga, Joseph Brian Diescho, Mamadou Diouf, Kole Godana, Karuti Kayinga, Abdul Rahman Lamin, Pascal Mihyo, Winnie Mitullah, Ahmed Mohiddin, Patrick Molutsi, Mustaq Moraad, Rachel Mukamunana, Royson Mukwena, Florence Mutesi, Regina Mwatha, Janah Ncube, Ebenezer Obadare, Oka Obono, Adedayo Olukoshi, Shola Omotola, Selowani Onalenna, Okey Onyekwe, Eghosa Osaghae, Liepollo Pheko, Severine Rugumamu, Simon Rutabajuuka, Mohamed Salih, Ebrima Sall, Getachew Demeke Shefarew, Wahab Shehu, Issaka Souare, Tegegne Teka, Christiana Thorpe, Ilona Tip, Ibrahim Wani et Charlotte Wonani.

Un appui précieux a également été apporté par le personnel de la CEA et du PNUD pour l'établissement des rapports de pays et du présent rapport. Les bureaux du PNUD ont assuré le contrôle administratif des institutions nationales de recherche dans certains pays et la CEA a directement géré les projets dans les autres. Siphosami Malunga et Khabele Matlosa du PNUD ont contribué pour beaucoup à la production des rapports de pays et du présent rapport. D'autres collègues du PNUD ayant apporté leur appui au projet du présent rapport sont notamment les représentants résidents, les directeurs de pays et les conseillers en matière de gouvernance dans certains pays, mais également Evelynne Change, Brian

Kagoro, Ken Lewis et Arthur Phiri de l'antenne sud-africaine du Bureau régional pour l'Afrique du PNUD.

La Division de la gouvernance et de l'administration publique de la CEA a apporté un appui administratif et technique ainsi qu'en matière de planification pour l'élaboration des rapports de pays, que Valerio Bosco et Guy Ranaivomana ont géré diligemment en tant qu'agents de liaison. D'autres fonctionnaires ont apporté un appui technique et administratif, notamment : Jalal Abdel-Latif, Kojo Busia, Sam Cho, Guillermo Mangue, Kaleb Demeksa, Hodane Yousuf, Gamal Ibrahim, Emebet Mesfin, Gonsalves Juliana, Constanze Westervoss, Grace Chisamya, Yeshimebet Araya, Misrak Worku, Loule Baltcha, Tsigereda Assayehegn, Abijah Yeshaneh, Bethlehem Teshager, Gebremedhin Tadesse, Lia Yeshitila, Meaza Molla, Genet Beyene, Bilisson Hassan, Monica Bonfanti, Saba Kassa et Kassahun Shiferaw.

La Division de l'administration de la CEA, notamment Doreen Bongoy-Mawalla (ex-Directrice de la Division), Etienne Kabou, Charles Ndungu et d'autres fonctionnaires ont apporté une assistance administrative et technique. De chaleureux remerciements s'adressent à Bruce Ross-Larson et Jack Harlow de Communications Development Incorporated pour leur souci d'excellence dans la mise au point définitive du rapport. Nous tenons également à remercier Oxford University Press d'avoir contribué à la production de la version anglaise.

Les partenaires de développement et les institutions africaines sœurs qui ont appuyé le projet du présent rapport sont entre autres : la Norvège, la Suède, l'Institut africain de la gouvernance, la Commission de l'Union africaine, le conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique, le Département britannique du développement international, le Centre de recherches pour le développement international, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, l'Organisation pour la recherche en sciences sociales en Afrique de l'Est et en Afrique australe, United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, et Trust Africa.

La CEA et le PNUD sont immensément reconnaissants à toutes ces personnes et à ces institutions ainsi qu'à d'autres dont les noms n'ont pas été mentionnés ici mais qui ont été associés à toute la production du rapport. La CEA et le PNUD veulent espérer que le rapport contribuera considérablement à la compréhension et à la résolution des difficultés que comportent l'organisation d'élections libres, loyales et transparentes en Afrique ainsi qu'à la promotion d'une participation sans exclusive, du respect de la diversité et de l'absence de violence dans les élections, autant d'aspects qui sont indispensables pour parvenir à la stabilité et à la consolidation de la démocratie sur le continent.

Abbreviations

ACE	Electoral Knowledge Network
BAD	Banque africaine de développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CESA	Centre d'études stratégiques de l'Afrique
EISA	Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique
IDASA	Institute for Democracy in South Africa
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
ISIE	Instance supérieure indépendance pour les élections
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SCAR	Système continental d'alerte rapide
UA	Union africaine
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social

Résumé

Le résumé comprend deux parties : la première examine les tendances de la gouvernance en Afrique à la lumière de la première (2005) et de la deuxième (2009) éditions du Rapport sur la gouvernance en Afrique, la deuxième partie aborde le thème : « Elections et gestion de la diversité en Afrique ».

Suivi des tendances de la gouvernance : des progrès marginaux

La démocratisation reste fragile et vulnérable en Afrique. Même si dans l'ensemble les indicateurs de la gouvernance ont enregistré une progression d'un point de pourcentage depuis la parution du Rapport en 2009, ces résultats restent inférieurs à la progression de deux points de pourcentage relevée entre la première et la deuxième éditions (figure 1).¹ Cette fragilité est illustrée par la situation du Mali – considéré auparavant comme un cas de succès mais qui a succombé à un coup d'État militaire et un conflit armé.

Quoi qu'il en soit, la transition démocratique en Afrique du Nord – commencée en 2010 en Tunisie et dont les effets se sont propagés aux autres pays de la région: Algérie, Égypte, Libye et (en partie) Maroc – montre que la trajectoire démocratique du continent est complexe, comme le confirment les données sur le suivi de la gouvernance.

La légère amélioration observée dans le domaine de la gouvernance met les pays africains au défi d'intensifier leurs efforts d'approfondissement

de la culture et des pratiques démocratiques et de consolidation des résultats obtenus en matière de gouvernance. Les mesures à prendre consistent notamment à : renforcer les capacités institutionnelles de structures démocratiques telles que le parlement et le pouvoir judiciaire, ainsi que d'organes de responsabilisation horizontale comme le bureau du vérificateur général, le médiateur, les institutions de lutte contre la corruption et autres organismes publics; appliquer la loi sur la liberté d'information qui accorde aux citoyens et aux médias un plus grand accès à l'information ; répondre aux exigences du public en matière de respect par les dirigeants politiques du principe de responsabilité ; offrir un service public, une infrastructure sociale et une sécurité publique de meilleure qualité.

Même si les résultats sont variables, le défi posé aux pays africains est de les améliorer dans le domaine de la gouvernance afin que le projet démocratique revête un sens concret pour les citoyens (tableau 1).

Élections et gestion de la diversité

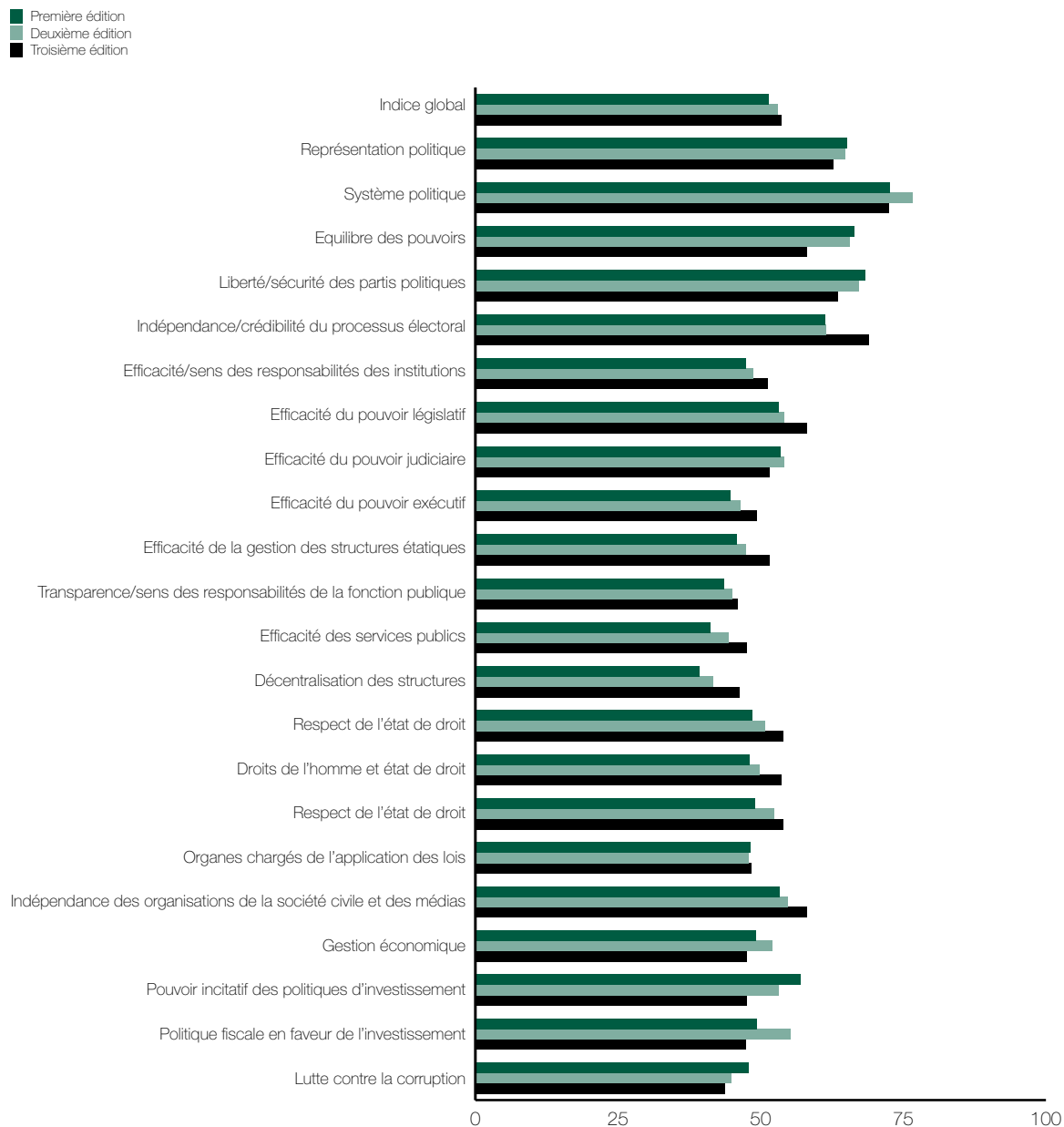
Et si la diversité peut être source de créativité et de croissance, il n'en reste pas moins qu'elle donne souvent lieu, faute d'une gestion appropriée, à une concurrence malsaine, des conflits et de l'instabilité.

Ban Ki-moon,
Secrétaire général de l'ONU, 2011

Depuis le début de la démocratisation en Afrique dans les années 90, les élections sont devenues plus régulières (encadré 1), comme

Figure 1. Indicateurs de la gouvernance: première, deuxième et troisième éditions du Rapport

Notes, moyenne des pays couverts par le projet (pourcentage)



Source : CEA, enquêtes d'opinion auprès d'experts, 1re, 2e et 3e éditions du Rapport.

Tableau 1. Indice global des tendances de la gouvernance en Afrique, 3^e édition du Rapport

Pays	Indice global	Pays	Indice global
Rwanda	72	Éthiopie	51
Seychelles	71	Kenya	51
Cap-Vert	69	Mauritanie	51
Algérie	66	Mozambique	51
Afrique du Sud	65	Sao Tomé-et-Principe	51
Maurice	63	Tanzanie	51
Namibie	63	Angola	50
Botswana	62	Congo	50
Ghana	62	Guinée	50
Libéria	59	Ouganda	50
Sénégal	59	Égypte	49
Bénin	56	Zambie	49
Mali	56	Lesotho	47
Tunisie	55	Nigéria	47
Cameroun	54	Burkina Faso	44
Sierra Leone	54	Madagascar	44
Comores	52	Togo	44
Gabon	52	Gambie	43
Malawi	52	Tchad	42
Djibouti	51	Zimbabwe	38

Source: Enquêtes d'opinion auprès d'experts 2012.

Note: On ne peut comparer directement les pays en raison de différences contextuelles liées à l'environnement économique, social et politique dans lequel l'enquête a été menée.

Encadré 1. Élections en Afrique, 1996 – 2012

Ces dernières années, se sont tenues les élections nationales suivantes :

- 1996 – 2006: 44 élections en Afrique subsaharienne ;
- 2005 – 2007: 26 élections présidentielles et 28 élections parlementaires en Afrique ;
- 2011: 15 élections présidentielles et 20 élections parlementaires ;
- 2012: 10 élections présidentielles et 13 élections parlementaires.

La gestion de la diversité est mieux assurée dans un cadre démocratique favorable, où tout le monde est libre de choisir dirigeants et programmes

mécanisme d'expression populaire, de sélection (et de changement) des dirigeants et de responsabilisation politique.

Ces élections ont varié dans la forme, le contenu et la qualité, mais une plus grande régularité n'a pas nécessairement renforcé leur valeur. Mobilisation sectaire, intimidation et violence sont dans certains pays africains les principales caractéristiques des élections, qui sont devenues des déclencheurs de conflit plutôt que des instruments de règlement des différends, comme on a pu le constater en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Kenya, au Nigéria et au Zimbabwe.

Au lieu de les unir, les élections peuvent diviser les populations, ce qui bat en brèche leur propre fondement, qui est de regrouper dans la sérénité les préférences exprimées sur le choix des dirigeants politiques. La diversité en tant que ressource au service de la gouvernance et du développement devient alors un handicap politique entre autres insuffisances électorales graves. Faire de ce handicap un atout – afin que les élections permettent de promouvoir la cohésion sociale, de conférer une légitimité politique et de gérer la diversité – demande que l'on réponde aux questions suivantes, abordées dans le Rapport :

- Comment les élections peuvent-elles répondre à la diversité en assurant une participation sans exclusive de groupes, communautés et intérêts divers ?

- Quel type de système électoral les pays africains devraient-ils adopter pour gérer la diversité de manière démocratique ?
- Quelles sont les bonnes pratiques en Afrique en matière de gestion de la diversité dans le processus électoral ?
- Comment peut-on renforcer la gouvernance électorale et la qualité des élections pour réduire les conflits électoraux et politiques ?
- Quels produits électoraux singuliers l'Afrique peut-elle concevoir pour promouvoir la cohésion sociale et l'intégrité des élections ?
- Quelles réformes juridiques, politiques et institutionnelles faudrait-il pour faciliter des élections crédibles et consolider la démocratie ?

Chapitre premier – Architecture politique : édification de l'État et diversité en Afrique

Le chapitre premier porte sur la diversité en rapport avec les processus politiques et les élections en Afrique. Il présente également la géographie politique du continent ainsi que l'évolution de son architecture politique pendant les périodes coloniale et postcoloniale.

Le principal argument développé est le suivant : même si les pays africains sont essentiellement des sociétés plurielles – faites d'identités, de groupes, de classes et d'intérêts professionnels divers – la formation

de l'État et l'architecture politique émergente exacerbent le défi de gestion de la diversité. Celle-ci est mieux assurée dans un cadre démocratique favorable, où tout le monde est libre de choisir dirigeants et programmes lors d'élections libres, loyales, crédibles et régulières. Or, à l'époque, des structures politiques de régime autoritaire ont été greffées sur les politiques antérieures de fragmentation ethnique et sociale qui tendaient à diviser les groupes et à créer des antagonismes, politiques nécessaires pour l'exploitation économique et la domination politique coloniales.

Le colonialisme ne cherchait pas à créer une citoyenneté commune – une identité pour tous. La citoyenneté était en fait à plusieurs niveaux et basée sur le groupe : aux échelons supérieurs étaient les colonialistes blancs – les citoyens de « première classe » de l'État colonial ; parmi les « autochtones » il y avait des groupes privilégiés dans la « deuxième classe » ; les autres étaient regroupés dans la même catégorie, la « troisième classe ».

Le régime colonial a rarement organisé les élections avec impartialité. Bien au contraire, il portait beaucoup d'intérêt à la nouvelle élite politique locale et à l'État successeur, auquel le pouvoir politique devait être transféré peu à peu.

Le régime colonial a progressivement introduit le principe de l'élection (largement en raison de l'agitation et de la résistance des Africains) dans un cadre de politique autocratique entretenant la discorde, qui a

produit de cruelles mesures à caractère ethnique – cause première de l'échec des élections en Afrique. La politique postcoloniale a donc été façonnée par l'héritage colonial et le caractère des régimes successeurs.

Engagés dans la tâche complexe d'édification de leur nation, les successeurs du régime colonial ont adopté des stratégies de régime totalitaire, comme la centralisation et le parti unique, qui ont étouffé la démocratie et la gestion démocratique de la diversité. Ils jugeaient les diversités ethnolinguistiques ou les opinions politiques divergentes nuisibles à l'unité et préjudiciables au projet d'édification de la nation et les ont donc étouffés dans des notions diverses telles que : une identité commune, une seule nation et un seul parti. Les élites de ces États successeurs ont reconfiguré la démocratie libérale et ses systèmes électoraux pour en faire leurs propres instruments et ceux de la domination de leur parti – jusqu'à nouvel ordre.

Ces stratégies ont paralysé toute tentative d'approfondissement de la démocratie par le biais du multipartisme qui aurait créé l'espace politique où s'exprimeraient des intérêts identitaires divers. En l'absence de possibilité d'alternance pacifique du pouvoir, l'intervention militaire est devenue courante, enfonçant davantage les États postcoloniaux dans l'autocratie.

L'autoritarisme a provoqué oppositions et combats que les réformes démocratiques libérales ont canalisés vers la démocratisation dans les années 80. Ce mouvement a permis

Depuis le début des années 1990, la plupart des pays africains ont connu une transition démocratique dans laquelle l'agitation populaire et la lutte pour des réformes politiques ont permis de renverser des régimes autoritaires et despotiques

aux populations d'exercer leur droit de s'organiser en association, ouvrant enfin l'espace d'expression d'aspirations et d'intérêts divers. Il a également entraîné une renégociation progressive mais importante de l'architecture politique – notamment les questions entourant la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), la décentralisation, la durée du mandat et les institutions de promotion de la responsabilisation horizontale (organismes de surveillance) – axée sur la consolidation de la gouvernance démocratique et une meilleure gestion de la diversité en Afrique.

Chapitre 2 – Transition démocratique, élections et gestion de la diversité.

Le chapitre examine comment les transitions démocratiques – que la plupart des pays africains ont connues à un moment ou un autre et à des degrés divers – influent sur la gestion démocratique de la diversité. Tenant une place centrale dans ces transitions, les élections facilitent cette gestion à quatre égards importants : participation, représentation, alternance du pouvoir et satisfaction des besoins et des aspirations des populations locales. Elles ne suffisent pas à répondre à toutes les demandes liées à la gestion de la diversité dans une société plurielle, mais lorsqu'elles s'appuient sur des réformes constitutionnelles et politiques, elles peuvent donner lieu à une gestion efficace et démocratique de la diversité.

Depuis le début des années 1990, la plupart des pays africains ont connu une transition démocratique dans

laquelle l'agitation populaire et la lutte pour des réformes politiques ont permis de renverser des régimes autoritaires et despotiques. Le processus a atteint son paroxysme en Afrique du Nord où les soulèvements populaires commencés en Tunisie en décembre 2010 ont eu des répercussions en Algérie, en Égypte et en Lybie.

Liberté, droits de l'homme et perspectives économiques ont été durement restreints dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et la situation a été aggravée par l'austérité financière et les programmes d'ajustement structurel, qui ont constitué d'importants déclencheurs des vagues de protestations politiques en faveur de réformes démocratiques.

La forme, le processus et l'issue de la transition démocratique varient d'un pays à l'autre. On peut cependant distinguer quatre modes de transition : la transition inspirée par la société civile ; la transition d'État ; la transition négociée ; la transition inachevée. Par conséquent, si certains pays sont parvenus à consolider le processus démocratique au point de rendre les élections crédibles, régulières et généralement acceptées par tout le monde, d'autres les ont utilisées pour renforcer l'autocratie et affermir la dictature civile.

Globalement, l'Afrique a accompli des progrès, comme en atteste l'amélioration générale d'indicateurs tels que le respect des droits de l'homme et de l'état de droit, le renforcement des capacités législatives, le dialogue avec la société civile et la protection

des libertés civiles. Cependant, la démocratie reste vulnérable et pour la consolider, il faudrait davantage de sécurité institutionnelle et générale.

Pratiquement toutes les transitions démocratiques ont demandé de relever d'importants défis liés à la diversité : répartition des pouvoirs et nature de la structure politique ; ethnicité et religion ; citoyenneté ; groupes marginalisés (les femmes, les jeunes et les personnes handicapées). En Afrique du Nord, par exemple, le rôle de la religion dans l'État et celui des groupes marginalisés dans le domaine de la politique sont très nets. Les gouvernements ont mis en place (ou réformé) des institutions, adopté des lois et mis en œuvre des politiques pour relever le défi de la gestion de la diversité – mais des problèmes perdurent dans beaucoup de pays.

Pour consolider la transition démocratique il est primordial de résoudre des questions comme la qualité des élections, la promotion de la diversité dans la constitution, le niveau d'intégration de la diversité dans les institutions publiques et démocratiques et la capacité de médiation de l'État et son dépassement des intérêts sectaires.

Chapitre 3 – La diversité et le processus électoral en Afrique

Même dans le meilleur des cas, les élections sont difficiles à organiser dans des sociétés où la diversité est profondément enracinée et ce chapitre explique pourquoi dans les sociétés africaines la diversité est un élément déterminant des tensions

et conflits qui accompagnent souvent les élections. Les élections en elles-mêmes ne règlent pas ces questions. La répartition de la richesse et du pouvoir, par exemple, ou l'éradication de la pauvreté ne peuvent être déterminées à l'occasion d'une seule élection. En fait, si elles sont mal organisées, les élections peuvent transformer la diversité en poudrière. Cependant, elles peuvent mener progressivement à des processus crédibles qui règlent de façon transparente la lutte pour le pouvoir et autres ressources aux niveaux national, régional et local.

Tirant parti des rapports de pays établis dans le cadre de cette troisième édition du Rapport ce chapitre analyse chaque étape du processus électoral – délimitation des circonscriptions électorales, inscription et éducation des électeurs, organisation de la campagne, déroulement du scrutin, dépouillement et proclamation des résultats – pour voir si la diversité est négligée ou prise en compte. Dans la plupart des étapes, la marginalisation de certains groupes sociaux demeure un problème (même si certains pays ont vu leurs efforts produire des résultats positifs).

Le débat sur le système électoral le mieux adapté fait rage. Il s'agit ici d'éviter de plaquer des solutions toutes faites, mais de mettre en balance les avantages du scrutin majoritaire à un tour, de la représentation proportionnelle et du système de représentation proportionnelle mixte. La tendance qui se dégage de l'opinion des experts en Afrique est en faveur de la représentation

6 Les élections peuvent mener progressivement à des processus crédibles qui règlent de façon transparente la lutte pour le pouvoir et autres ressources

La loi électorale devient de plus en plus l'option retenue au lieu de la violence

proportionnelle : la majorité des experts dans 35 des 40 pays couverts par l'enquête « sont d'accord ou tout à fait d'accord » que « la stabilité électorale et la gestion de la diversité peuvent être assurées par la représentation proportionnelle contrairement au scrutin majoritaire. »

Il est important de savoir jusqu'à quel point les organismes de gestion des élections – également appelées commissions électorales – tiennent compte de la diversité, et dans quelle mesure leur composition reflète la diversité de la société. La situation s'améliore petit à petit, des femmes étant nommées membres ou présidentes de ces comités en Afrique du Sud, au Cap-Vert, en Éthiopie, au Ghana, au Malawi et au Zimbabwe, par exemple, quoi qu'il faille encore augmenter, au sein du personnel technique du secrétariat de ces commissions, le nombre de femmes et de membres des autres groupes minoritaires.

La délimitation des circonscriptions électorales, l'inscription et l'éducation des électeurs doivent être exhaustives, transparentes et loyales et les organes chargés de ces processus perçus comme des entités indépendantes, non partisans et non manipulatrices.

Compte tenu des enjeux considérables des élections, l'une des questions les plus controversées est certainement celle des listes électorales gonflées – ou réduites – délibérément : la plupart des experts n'ont pas jugé crédible l'inscription des électeurs en Gambie, au Lesotho, au Nigéria, au Tchad et au Zimbabwe, par exemple.

La plupart des personnes interrogées estiment que leur pays accorde une attention particulière à l'éducation des électeurs, cherchant à informer les populations qu'elles doivent revendiquer et exercer leur droit de vote ; à accroître le taux de participation aux élections ; à réduire le nombre de bulletins blancs. Quoi qu'il en soit, il y a encore beaucoup de chemin à parcourir selon les rapports de pays pour que l'éducation des électeurs soit accessible à tous ceux qui en ont besoin. Il s'agit là d'un domaine où les rôles complémentaires des organismes de gestion des élections et des organisations de la société civile permettraient un impact de grande portée.

L'idéal serait d'avoir peu d'élections : les différends électoraux étant monnaie courante, les structures chargées de les régler devraient pouvoir le faire rapidement et avec efficacité, car même lorsque les élections se déroulent dans l'ordre, les citoyens ne font guère confiance aux tribunaux pour un règlement rapide des litiges. Dans certains pays, cependant, les experts estiment que les différends sont « généralement gérés à la satisfaction de partis politiques », notamment en Afrique du Sud, en Algérie, au Botswana, au Cap-Vert, à Maurice et aux Seychelles. Dans la plupart des pays, la loi électorale devient de plus en plus l'option retenue au lieu de la violence.

Quelle est la place des femmes dans le processus électoral ? Même si la situation est contrastée par pays, elles ont enregistré, de véritables progrès en ce qui concerne la représentation parlementaire (et, comme

indiqué plus haut, dans les institutions électorales). Elles représentent plus de 20 % des parlementaires dans les pays suivants : Afrique du Sud, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Seychelles, Tanzanie et Tunisie. Des femmes ont été élues présidentes de séance au Parlement dans les pays suivants : Botswana, Gabon, Gambie, Ghana, Lesotho, Rwanda et Zimbabwe. Mais il y a encore un long chemin à parcourir avant d'en arriver à une représentation significative des femmes et ensuite de la consolider dans le processus électoral. Il en va de même de la participation des jeunes et des personnes handicapées, qui reste négligeable.

Dans la plupart des pays la religion n'est pas un facteur important. Il y a quelques exceptions en Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Mali, Nigéria et Sénégal notamment) et en Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Soudan et Tunisie) ainsi que dans la corne de l'Afrique (c'est moins vrai au Kenya et en Tanzanie). La diversité religieuse pose à la politique électorale un défi qu'il faudrait gérer avec tact dans ces pays.

D'autres diversités qu'il faudrait prendre en compte dans les systèmes électoraux sont notamment les peuples autochtones marginalisés, comme les Basarwas en Afrique australe et les Batwas en Afrique centrale et en Afrique de l'Est. Ces populations devraient être affranchies et représentées au parlement et dans d'autres institutions d'État.

Chapitre 4 – Organismes de gestion des élections

Les organismes de gestion des élections jouent un rôle déterminant dans le processus électoral – et donc dans le développement de la démocratie en Afrique. Après les indépendances, les États successeurs ont de plus en plus contrôlé les organismes quasi autonomes hérités du régime colonial pour se maintenir au pouvoir, si bien que, des années 1960 à 1990, la faiblesse de ces organismes, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire face à un pouvoir exécutif fort ont eu des effets néfastes sur la gouvernance électorale et la démocratie dans la plupart des pays. Cependant, des mouvements populaires et sociaux ont entraîné des réformes constitutionnelles et politiques qui ont conduit à l'amélioration progressive du statut et des résultats de ces organismes.

Les défis que les organismes de gestion des élections rencontrent en Afrique sont colossaux, en particulier dans des conditions de diversité où leur rôle devient encore plus sensible car elles constituent l'épicentre de la gestion électorale. Compte tenu de l'histoire de la plupart des pays africains, caractérisée par des élections entachées d'irrégularités graves – imputables principalement aux abus administratifs, aux manipulations et à une mauvaise gestion – il est indispensable de mettre en place des organismes légitimes, indépendants et crédibles pour organiser des élections démocratiques libres et régulières. Ainsi ces organismes pourraient limiter la violence électorale et renforcer la démocratisation,

6 Les organismes de gestion des élections jouent un rôle déterminant dans le développement de la démocratie en Afrique

**Les citoyens
ont une
meilleure idée
des organismes
de gestion
des élections
depuis 1980**

ce qui est crucial pour tirer parti de la diversité.

L'intégrité des élections demande d'établir et d'appliquer un certain nombre de normes pour assurer : professionnalisme, éthique, responsabilisation et transparence. Des préoccupations demeurent en ce qui concerne les aspects suivants : l'indépendance des organismes de gestion des élections, en particulier la procédure de nomination et de révocation de leurs membres ainsi que le financement et le coût de ces organismes ; l'intervention du pouvoir exécutif et de la fonction publique dans les élections (ainsi que les formes d'intégration de ces organismes dans le processus politiques) ; le pouvoir limité de ces organismes face aux partis politiques ; la professionnalisation et les pouvoirs de ces organismes ; le rôle des parties prenantes en tant que partenaires ; le règlement des différends électoraux ; la sécurité des élections ; le coût élevé des élections.

Il y a deux formes d'organismes de gestion des élections en Afrique : l'organisme autonome et l'organisme « hybride » ou mixte. Quoi qu'il en soit, il faut renforcer ces organismes pour assurer leur indépendance, essentiellement en les incorporant dans la constitution ou d'autres dispositions statutaires et en améliorant leur professionnalisme institutionnel ainsi que leur efficacité opérationnelle.

Les personnes interrogées ont la nette impression que les organismes de gestion des élections manquent d'indépendance et que 77 % de ces organismes ne sont ni indépendants

ni compétents. La plupart des experts ne trouve pas la procédure de nomination et de révocation des membres de ces organismes ouverte, transparente et crédible. Ils soulignent que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dominés par le parti au pouvoir, sont les principales forces politiques qui sapent l'autonomie de ces organismes, précisant qu'il est nécessaire de revoir la procédure et de garantir la sécurité du mandat des membres de ces organismes afin de les protéger de toute influence ou interférence politique indues. Il est recommandé, dans l'écrasante majorité des rapports de pays, qu'une entité autonome soit chargée de la nomination (et de la révocation) des membres de ces organismes, dans une sélection par voie de concours.

L'autonomie administrative et financière de ces organismes est un sujet de préoccupation notamment parce que même si dans la plupart des pays la constitution stipule que ces entités (ainsi que le processus électoral) sont financés par l'État, ce financement est insuffisant et souvent accordé avec retard, entraînant ainsi la dépendance à l'égard des donateurs et du gouvernement. Les résultats s'en ressentent considérablement, ce qui explique pourquoi il est recommandé dans la plupart des rapports de pays de doter ces organismes d'un budget indépendant.

Cependant, en dépit de ces préoccupations, les citoyens ont une meilleure idée des organismes de gestion des élections dans certains pays depuis 1980 et les experts interrogés ont noté le travail de la plupart

de ces organismes « assez bien » (et « bien » ou « très bien » en Afrique du Sud, au Ghana, à Maurice et aux Seychelles), indiquant de fortes avancées enregistrées dans les institutions démocratiques depuis la vague de démocratisation des années 80.

Chapitre 5 – Élections pluralistes et conflits

Les élections ne sont pas toujours violentes en Afrique (contrairement à une image stéréotypée) : ces 10 dernières années, la plupart d'elles ont été considérablement améliorées, les résultats pacifiques et satisfaisants devenant la norme, quelque 20 % seulement des élections tenues entre 1990 et 2008 ayant été marquées par des niveaux élevés de violence. Détail intéressant, tout indique une plus grande probabilité de conflit lors du scrutin majoritaire à un tour que dans le cas de la représentation proportionnelle, un point de vue soutenu par des groupes d'experts en Afrique du Sud, en Angola, au Burkina Faso, à Djibouti, au Kenya, au Lesotho, en Namibie, au Nigéria, au Rwanda, au Sénégal et au Zimbabwe, la majorité des personnes interrogées estimant que la stabilité électorale et la gestion de la diversité sont mieux encouragées par la représentation proportionnelle.

Les systèmes électoraux sont étroitement liés à l'environnement immédiat. Les causes des violences électorales sont profondément enracinées dans des facteurs structurels et dans des « déclencheurs » conjoncturels à court terme pendant le processus électoral lui-même. Les facteurs structurels renvoient aux diversités politiques et économiques fondées

sur la concurrence ethnique, régionale, raciale et de classe autour des ressources, notamment la richesse et le pouvoir. Quant aux déclencheurs, ils se rapportent aux conflits – parfois des affrontements violents entre partis – pendant la campagne électorale, pendant le scrutin et le décompte des voix, et lorsque les résultats sont annoncés le jour même de l'élection. Des conflits peuvent également naître au sein des partis, notamment à l'occasion de leurs élections primaires. Ces conflits sont un indicateur de rivalités intestines et du faible niveau de démocratie au sein des partis.

Dans certains pays, l'esprit partisan des organismes d'État (police, service du renseignement et armée) attise les conflits électoraux. Ces organismes avantagent souvent le parti au pouvoir en réprimant les autres partis pendant les élections. Lorsque s'y ajoutent des milices affiliées aux partis, les moyens de faire face à la violence électorale sont encore plus dérisoires. Les risques de fraude électorale sont plus grands lorsque les organismes d'État soutiennent le parti au pouvoir.

Cette violence peut être alimentée par les jeunes et les milices pendant la campagne électorale et la période post-électorale. En raison du chômage élevé, les jeunes se laissent facilement entraîner dans une violence allant souvent au-delà des partis concernés. Les femmes et les enfants sont souvent pris entre deux feux et doivent être déplacés.

Il faudrait donc prévoir, à chaque étape du cycle électoral, des outils stratégiques de prévention des conflits

Diverses approches ont été tentées pour désamorcer les contentieux électoraux. Il s'agit notamment de la mise en place de comités d'opérations communes et de comités de liaison des partis en Afrique du Sud (qui ont connu un franc succès), de groupes de gestion des conflits dans certains pays d'Afrique australe, et de tribunaux chargés de régler les contentieux. Contrairement aux autres mécanismes, les comités de liaison des partis restent en activité pendant tout le cycle électoral. En Sierra Leone, la Commission d'enregistrement des partis politiques, dont les membres sont issus des partis enregistrés, est un forum de consultation et de coopération entre la Commission électorale indépendante et les partis, sur toutes les questions électorales.

Il y a de bonnes pratiques de gestion des contentieux électoraux qui se détachent nettement. Il s'agit notamment du modèle dit «EISA» (du nom de l'institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique), fondé sur des groupes de médiation de conflits – groupes communautaires en Afrique du Sud, en République démocratique du Congo, au Lesotho et en Zambie, entre autres, dont l'efficacité a été démontrée. On peut également citer des initiatives de la société civile comme celle prise au Kwa-Zulu-Natal en Afrique du Sud, qui a permis de réduire considérablement la violence électorale dans cette province. Au Nigéria, la campagne nationale de réduction de la violence électorale a été mise en place lors de la campagne électorale de 2007

comme système d'alerte rapide sur la violence.

Des organisations régionales comme l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ont joué un rôle de médiation pour résoudre des conflits électoraux notamment au Kenya et au Zimbabwe. On peut encore citer le cas du Togo où ont été menées, six mois avant l'élection de 2010, de nombreuses activités relatives aux droits de l'homme en matière de formation, de sensibilisation, de plaidoyer, de renforcement des capacités et de suivi – résultat, aucune violence majeure n'a été enregistrée pendant le scrutin. En Afrique de l'Ouest, le Cadre stratégique de prévention des conflits de la CEDEAO et son protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance ont permis d'apporter une assistance technique et financière aux États membres pour l'organisation d'élections crédibles. En Afrique australe, la SADC a participé à la médiation concernant les élections à Madagascar et au Zimbabwe dans le cadre de ses Principes et Directives régissant les élections démocratiques.

Enfin, l'assistance technique dans le domaine des processus électoraux a abouti avec efficacité au respect des normes et des capacités concernant les organismes de gestion des élections et devrait donc être encouragée. Mais la plupart des pays sont loin d'avoir institutionnalisé complètement leur mécanisme de règlement des différends électoraux et ont

toujours tendance à ne porter attention à la prévention des conflits qu'à la dernière minute. Il faudrait donc prévoir, à chaque étape du cycle électoral, des outils stratégiques de prévention des conflits.

Chapitre 6 – L'économie des élections

Les ressources – financières en particulier – sont essentielles dans la compétition électorale. Si elles permettent aux partis et aux candidats de s'affronter pour gagner les élections, elles peuvent également fausser le processus électoral. Ayant accès aux ressources de l'État, les partis au pouvoir ont tendance à mobiliser plus de ressources que les autres partis. L'accès au financement de la campagne des partis est également faussé, les femmes, les minorités et les jeunes étant généralement désavantagés. Les disparités en matière de ressources électorales entre les partis, les candidats, les hommes et les femmes, les classes et les groupes d'âges, ainsi qu'au sein des partis militent contre la participation de nombreux citoyens à une concurrence loyale pour le pouvoir et les postes de direction.

L'ère nouvelle du pluralisme politique entamée dans les années 90 a augmenté non seulement la régularité des élections mais également leur coût – de façon exponentielle ces deux dernières décennies – mettant la campagne électorale à la portée surtout des candidats riches et des partis les plus nantis. Toutes les formes de ressources électorales – argent, logistique, matériel de campagne et couverture médiatique – sont déterminantes pour l'égalité des chances

des concurrents et, en définitive, le résultat des élections. Dans quatre seulement des 40 pays où l'enquête a été menée au moins la moitié des personnes interrogées estime que les partis ont un accès égal aux ressources électorales.

Pendant la période préélectorale, les partis au pouvoir, qui contrôlent le gouvernement, ont tendance à dépenser sans compter pour un achat de voix à peine voilé sous forme de nouvelles infrastructures (routes, barrages, cliniques et logements). Il s'agit là d'un abus de pouvoir qui contribue à corrompre le processus électoral.

Les risques électoraux ralentissent également les affaires et les investissements, en particulier dans l'industrie manufacturière, la crainte de conflits électoraux poussant souvent les investisseurs à l'attentisme, ce qui décourage l'investissement (comme on a pu le constater au Kenya).

Le financement des organismes de gestion des élections provient essentiellement du gouvernement, pour ce qui est des dépenses opérationnelles (hors période électorale) et des élections. Les crédits alloués dépendent souvent de facteurs comme la géographie ou la taille de la population et si certains États peuvent assurer l'intégralité de ce financement, d'autres n'en ont pas les moyens.

Le financement des partis politiques est crucial pour la préparation des élections: la présence d'un parti – aux niveaux national, régional et local est le signe qu'il peut faire campagne. Les principales sources de

Le financement des partis politiques est crucial pour la préparation des élections

financement de la majorité des partis sont leurs ressources propres, auxquels s'ajoutent les fonds de l'État, de la diaspora et des donateurs (extérieurs). Si dans certains pays, ce financement repose sur le nombre de sièges au parlement, dans d'autres il est proportionnel aux voix obtenues par le parti concerné lors de la dernière élection.

Le financement des campagnes présente trois grandes constantes: le parti au pouvoir tend à détenir les ressources les plus importantes; quelques partis d'opposition ont également des ressources importantes; mais la plupart des partis d'opposition détiennent encore très peu de ressources (c'est également un défi pour eux de maintenir une présence nationale ou médiatique).

Certains pays fournissent aussi bien le financement des partis que celui de la campagne, à des degrés divers et pour différentes élections. Le Bénin, par exemple, accorde un financement public aux candidats et aux partis pour les campagnes présidentielles et législatives. Dans l'ensemble cependant, l'autofinancement constitue la principale source de financement des campagnes électorales.

L'augmentation du coût des campagnes des partis politiques signifie que seuls les individus déterminés à investir des sommes importantes peuvent être candidats. De plus, en l'absence de système rigoureux de contrôle des dépenses, les candidats qui disposent d'un trésor de guerre peuvent effectuer des dépenses

largement supérieures au montant autorisé par le règlement électoral.

Certains pays qui ne sont pas auto-suffisants recourent au financement étranger - notamment la République démocratique du Congo, Libéria, le Mozambique, le Rwanda, Sao Tomé et principe, la Sierra Leone, le Soudan du Sud et la Tanzanie. Cette approche contribue à renforcer la tendance autoritariste consistant, dans certains milieux politiques, à décrire les élections comme un phénomène imposé par l'Occident, avec pour effet un engagement en demi-teinte en faveur des élections considérées comme étant partie intégrante de la démocratisation. (Cependant, certains pays interdisent les dons étrangers aux partis et aux candidats.)

Le financement des partis politiques reste peu réglementé en Afrique - et la collecte de fonds par les partis et les candidats relèvent entièrement de l'auto-assistance non réglementée. Deux pays réunissent les quatre éléments constitutifs d'un régime réglementaire et 15 autres ont l'un de ces quatre éléments - par conséquent un peu moins de la moitié des pays couverts dans le rapport disposent d'une certaine forme de réglementation du financement des partis politiques.

Bien que les ressources déterminent la concurrence politique, elles ne mènent pas nécessairement à la victoire. Il est arrivé que le parti au pouvoir, disposant de l'essentiel des ressources, perde l'élection. D'autres variables interviennent également, notamment les coalitions de partis d'opposition, la popularité et la

qualité des candidats ainsi que les capacités organisationnelles des partis.

Chapitre 7 – Réformes électorales, constitutionnelles et politiques

Consécutives aux pressions exercées en faveur d'un espace démocratique libéral, les réformes menées dans ces trois domaines interdépendants ont entraîné des progrès significatifs - d'ampleur et de portée inégales. Ces réformes sont ancrées dans une dynamique entre l'État et la société, visant à répondre aux changements de relations et de demandes que la société adresse à l'État.

Des réformes constitutionnelles fondamentales ont été menées dans plusieurs pays (Kenya et Afrique du Sud, par exemple) ; quant aux réformes politiques elles ont porté sur une plus grande décentralisation, la création d'organismes de surveillance tels que les organes de défense des droits de l'homme ou de lutte contre la corruption, et la dynamisation d'institutions démocratiques comme le parlement.

Dans le but fondamental d'améliorer et de démocratiser la gouvernance électorale en Afrique, les réformes électorales ont consisté à :

- Refondre les organismes de gestion des élections pour les incorporer dans la constitution et réduire l'influence du pouvoir exécutif ;
- Dissocier les pouvoirs et les fonctions des organismes de gestion des élections (dans certains pays) en créant deux (ou

plusieurs) organismes chargés des principaux aspects de l'administration et de la gestion des élections ;

- Repenser le système électoral en vue d'une gestion plus démocratique de la diversité en combinant des éléments du scrutin majoritaire à un tour et de la représentation proportionnelle ;
- Inclure dans la constitution et la loi électorale ou toute autre loi spécifique des dispositions portant sur la réglementation et le contrôle des activités des partis politiques (y compris leur financement).

Les rapports de pays et l'enquête d'opinion effectuée auprès des experts semble indiquer que d'autres réformes seraient nécessaires dans sept domaines principaux. Premièrement, il faudrait modifier le système électoral, en particulier le scrutin majoritaire à un tour : les systèmes de représentation proportionnelle ou mixte sont de plus en plus populaires et généralement acceptés comme de meilleures méthodes de gestion et de promotion de la diversité dans les sociétés plurielles africaines. Deuxièmement, consolider l'indépendance des organismes de gestion des élections par des garanties constitutionnelles et par la transparence (c'est l'objet du chapitre 4).

Troisièmement, pour plus d'efficacité, améliorer et démocratiser le cadre juridique d'administration et de gestion des élections, de responsabilisation et de professionnalisation des organismes de gestion des

“ Les réformes électorales, constitutionnelles et politiques ont entraîné des progrès significatifs ”

Il faudrait s'attaquer aux problèmes que sont : les capacités institutionnelles, l'autonomie relative, les ressources ainsi que la qualité et l'intégrité du personnel judiciaire

élections. Quatrièmement, renforcer le système de proclamation des résultats et de résolution des conflits et apporter des solutions aux irrégularités électorales (une réforme étroitement liée à l'indépendance judiciaire, qui fait généralement défaut). Cinquièmement, donner des chances égales à tous les concurrents en accordant aux partis politiques (y compris les médias) des garanties d'accès équitable aux ressources électorales. Sixièmement, réformer le rôle des forces de sécurité. Septièmement, promouvoir la démocratie interne au sein des partis politiques - elle fait largement défaut dans la plupart des pays africains.

En ce qui concerne les réformes constitutionnelles et politiques, il faudrait des mesures préférentielles en faveur des groupes marginalisés que sont les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. S'agissant des femmes, on observe déjà des résultats encourageants dans beaucoup de pays, mais pas en ce qui concerne les jeunes et les personnes handicapées : leurs problèmes doivent être intégrés dans les processus politiques et constitutionnels. Cependant, même l'action positive en faveur des femmes varie d'un pays à l'autre - le Rwanda se distingue par ses progrès remarquables. Il faudrait donc renforcer les réformes visant à inclure les groupes marginalisés dans le courant général de la gouvernance.

La réforme de la justice est généralement lente, improvisée et en contraste avec la démocratisation du continent, il s'ensuit que le pouvoir judiciaire ne peut jouer son rôle, à savoir réglementer les processus

politiques et électoraux et y garantir la justice. Plus précisément, il faudrait dans beaucoup de pays s'attaquer aux problèmes que sont : les capacités institutionnelles, l'autonomie relative, les ressources ainsi que la qualité et l'intégrité du personnel judiciaire.

Enfin, la capacité de l'État en matière de prestation de services est déterminante pour que les citoyens approuvent et appuient la démocratie - le dividende démocratique. Mais dans la plupart des pays africains, la prestation de services est catastrophique comme le confirme l'enquête d'opinion effectuée auprès d'experts. Les gouvernements africains devraient considérablement renforcer cette capacité pour éviter l'effondrement du projet démocratique.

Chapitre 8 – Recommandations générales

Le dernier chapitre synthétise les recommandations générales figurant dans les chapitres précédents. Découlant des 40 rapports de pays, des opinions d'experts, des groupes de réflexion et de l'analyse de ces sources, ces recommandations sont groupées en cinq catégories.

Le système politique

La plupart des groupes d'experts ne croient pas que la constitution de leur pays encourage suffisamment la diversité et une gouvernance inclusive ni qu'elle protège les minorités. Estimant qu'au mieux la protection constitutionnelle de la diversité varie d'un pays à l'autre, ils formulent deux recommandations.

Premièrement, il faudrait inclure dans la constitution des dispositions spécifiques sur la tolérance et la protection de la diversité ainsi qu'un mécanisme national de suivi de l'application desdites dispositions. Deuxièmement, pour assurer une meilleure protection de la diversité, la constitution devrait se faire l'écho des voix et des aspirations de la population.

Institutions électorales, processus électoraux et financement des élections

L'autonomie institutionnelle et financière des organismes de gestion des élections devrait être consacrée dans la constitution nationale. Corroborant cette opinion, la plupart des rapports de pays recommande que la nomination des membres de ces organismes ne soit pas la prérogative du Président de la République, mais qu'elle soit décidée à l'issue soit d'une annonce publique soit d'une procédure de sélection faisant intervenir les organisations de la société civile et les partis politiques.

Comme la plupart des rapports de pays indiquent que la démocratie est très rare au sein des partis, conduisant parfois à des scissions, il faudrait imposer aux partis de s'engager et de se doter de mécanismes appropriés de gouvernance démocratique. D'autres recommandations concernent un système électoral plus inclusif - la plupart des groupes d'experts estiment que la représentation proportionnelle (ou mixte) est nettement préférable aux autres systèmes notamment parce qu'elle assure un plus grand équilibre du pouvoir législatif entre partis

ethnico-régionaux, entre les femmes et autres groupes. De manière générale, pour que la démocratie s'enracine véritablement en Afrique, il faudrait que les gouvernements fassent du financement des élections une priorité et réduisent la dépendance à l'égard du financement extérieur.

Gestion des conflits et différends électoraux

Ces recommandations portent sur les aspects suivants : prévention ou gestion de la violence électorale, désamorçage (ou attisement) des conflits électoraux par les organismes d'État, gestion des conflits (y compris les systèmes d'alerte précoce) et proclamation transparente et rapide des résultats et de la résolution des conflits. Ces recommandations prennent une résonance particulière compte tenu de la persistance de la violence électorale dans certains pays - même si la tendance générale est plutôt à la baisse.

Organisations régionales et internationales et promotion de l'intégrité des élections

Les organisations régionales et internationales ainsi que les partenaires de développement devraient exercer des pressions sur les États qui ne respectent pas les normes de base de l'intégrité des élections. En particulier, l'Union africaine devrait continuer à préconiser la mise en œuvre rapide de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance et les communautés économiques régionales devraient faire de même avec leurs protocoles régionaux sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Concertation, formation et recherche sur les politiques

En l'absence de moyens qui permettraient aux principales parties prenantes (organismes de gestion des élections, partis politiques, institutions d'État et organisations de la société civile) d'administrer et de façonner le processus électoral, il faudrait élargir le savoir-faire professionnel des organismes de gestion des élections, inculquer aux partis politiques des valeurs et pratiques démocratiques internes et encourager un dialogue régulier entre partis

politiques ainsi que des consultations avec d'autres parties prenantes clefs. Une formation appropriée et des travaux de recherche axés sur les politiques seraient nécessaires pour renforcer les capacités, le professionnalisme et l'efficacité des institutions électORAles.

Note

1. La méthodologie est exposée dans l'appendice.

“ Une formation appropriée et des travaux de recherche axés sur les politiques seraient nécessaires pour renforcer les capacités, le professionnalisme et l'efficacité des institutions électORAles ”

Les sociétés africaines sont plurielles et diverses. La géographie politique de l'Afrique a été façonnée par son histoire et présente divers groupes, communautés, régions et sociétés qui ne cohabitaient pas nécessairement, mais ont été amenés de force à vivre ensemble, ce qui a accentué la pluralité des formations sociales. Construit sur une infrastructure politique autoritaire, le modèle de gouvernance de l'ère coloniale a influencé les relations entre l'État et la société, la gestion de la diversité et le processus électoral. Cet arrière-plan a fortement influé sur le caractère de l'État et de la gouvernance peu après l'accession à l'indépendance, conduisant à une crise d'identité et d'aliénation, dont les séquelles demeurent aujourd'hui.

Dans les colonies britanniques d'Afrique, par exemple, la politique consistant à diviser pour mieux régner a déterminé l'organisation de l'État, la répartition des pouvoirs, les rapports entre les groupes, l'identité et la citoyenneté, la création des partis politiques et les processus électoraux. Comme le souligne Mahmood Mamdani (1996), le colonialisme a créé une forme de despotisme décentralisé, dans laquelle les populations ont été enfermées dans des carcans ethniques, et leurs bases politiques, leur identité et leur allégeance politique, ainsi que leur horizon électoral, sont définis par ces formations ethniques. Ce cloisonnement explique en grande partie l'importance de l'appartenance ethnique dans les relations et le discours politiques en Afrique, ainsi que dans les processus électoraux et les marchandages lors des élections. Au-delà de

l'appartenance ethnique, la manière dont d'autres spécificités identitaires, telles que le sexe, la jeunesse et l'invalidité, ont été traitées durant la période coloniale, a façonné l'expérience au cours de la période qui a suivi les indépendances.

Les pays africains ont entrepris de gérer l'héritage colonial et de mettre en œuvre leur projet d'édification de la nation en renégociant leur architecture politique sur la base des pratiques de la démocratie libérale, particulièrement au cours des trois dernières décennies. Au nombre de ces pratiques figurent la séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement; le débat sur la durée des mandats électifs, en particulier le mandat présidentiel; la question de la représentation par la voie des élections; la réforme des institutions afin de promouvoir l'inclusion et la participation; la réforme du système des partis pour respecter la diversité; la création d'institutions d'exercice de la responsabilité horizontale promouvant la démocratie (ou « organismes de surveillance »). Ces efforts de renégociation ont, dans une certaine mesure, amélioré l'architecture des systèmes électoraux et politiques en Afrique et leur fonctionnement.

Quatre principales conclusions se dégagent du présent chapitre. Premièrement, pour mieux comprendre les crises électorales en Afrique au cours de la période ayant suivi les indépendances, il faut les replacer dans le contexte de la géographie et de l'architecture politique des États africains – les colons utilisaient la diversité comme un moyen

de manipulation politique, ce qui a approfondi les clivages et compromis le projet ultérieur d'édification de la nation dans plusieurs pays. Deuxièmement, le modèle de parti unique largement répandu au cours des années qui ont suivi l'accession à l'indépendance, bien que visant à gommer les divergences politiques et à cimenter l'unité des groupes dans le cadre de ce projet, a malheureusement renforcé l'autoritarisme et aggravé les douleurs de la diversité. Troisièmement, l'Afrique, a certes, fait d'énormes progrès dans la renégociation de son architecture politique, résultats de longues luttes politiques menées par les différents couches de la société, mais beaucoup reste à faire. Enfin, le continent a besoin de dirigeants innovateurs pour achever la renégociation de l'architecture politique démocratique et propre à promouvoir la diversité en Afrique.

La diversité en Afrique

Très peu de pays ou de sociétés sont parfaitement homogènes. Leur diversité tient au large éventail de relations d'association ou de groupe qu'entretiennent les individus ou à certains marqueurs d'identité, tels que l'appartenance ethnique, la langue, la race et la religion, selon lesquels les individus sont classés.

Tendances contemporaines

En Afrique, la diversité désigne la pluralité de groupes d'identités qui habitent un pays. Aux plans linguistique, ethnique et religieux, les États africains sont généralement divisés¹. Le continent compte 2 110 langues vivantes, soit plus de 30 % du total mondial. Le nombre moyen

de personnes parlant chacune de ces langues n'est que de 344 291, et les langues officielles des pays africains appartiennent non seulement aux familles linguistiques afro-asiatiques ou nigéro-congolaises, mais sont également l'anglais, le français et le portugais. Une enquête menée dans 40 pays africains révèle entre 14 et 40 groupes linguistiques dans 21 pays, 41 à 90 dans onze pays et 91 à 134 dans sept autres. À titre d'exemple, 279 langues sont parlées au Cameroun, 134 au Soudan, 132 au Tchad, 127 en Tanzanie, et 79 en Côte d'Ivoire et au Ghana (Lewis, 2009). La diversité linguistique est généralement synonyme de diversité ethnique, mais pas toujours – les Nouba des monts Nouba au Soudan, par exemple, parlent plus de 39 langues (Salih, 1989).

L'Afrique compte quelque 3 315 groupes ethniques², le Nigeria venant en tête, avec 455. Des groupes ethniques, répartis sur plus d'un pays, sont plus importants numériquement que la population de certains pays: les Oromos sont près de 40 à 50 millions en Éthiopie et au Kenya; les Haoussas, 30 millions au Nigeria, au Niger, au Ghana, au Tchad, au Cameroun, en Côte d'Ivoire et au Soudan; les Ibos, 30 millions au Cameroun et au Nigeria; les Akans, 20 millions au Ghana; les Fulani (Peuls ou Fulbe), 10 millions en Guinée, au Nigeria, au Niger et au Sénégal; et les Shonas, des nombres similaires au Zimbabwe et au Mozambique, ainsi que les Zoulou en Afrique du Sud (Lewis 2009).

Dans aucun pays africain n'est l'ensemble de la population d'une seule, voire de deux confessions religieuses, ou d'une seule dénomination (par exemple, sunnite ou chiite, ou catholique ou protestant). Dans huit pays – Bénin, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Libéria, République centrafricaine et Swaziland – des religions et systèmes de croyances traditionnelles africaines sont pratiqués par 25 à 50 % de la population. Le christianisme et l'islam sont presque à égalité en Côte d'Ivoire, en Érythrée et en Éthiopie, tandis que 30 pays sont en majorité chrétiens et 21, musulmans. À Maurice, la population se répartit comme suit: 48 % d'hindous, 32 % de musulmans et 17 % de chrétiens (Lewis 2009).

Quoique fluides, les marqueurs des groupes d'identité peuvent se classer en deux groupes: primordiaux et sociaux. Les identités primordiales se subdivisent en deux principales catégories: exclusives (les personnes naissent avec cette identité), comme la race, l'appartenance ethnique, la langue, les liens de parenté, le clan et le sexe; et non exclusives (elles peuvent être changées ou recouvrent partiellement les marqueurs exclusifs), tels que la religion, la région, la nationalité ou la citoyenneté (qui distinguent des citoyens d'un pays donné des autres, tout en unissant les différentes identités dans le pays au sein d'une communauté de citoyens (CEA, 2011).

Selon cette conceptualisation, plusieurs marqueurs primordiaux d'un groupe d'identité donné recouvrent en partie ceux d'autres groupes,

notamment linguistiques ou religieux, et vont au-delà des liens de parenté ou de l'appartenance ethnique, au point où les identités comme la race, l'ethnie, les liens de parenté et le clan ne constituent pas nécessairement des groupes homogènes, parce que ces groupes peuvent, par exemple, pratiquer différentes religions.

Les marqueurs identitaires sociaux sont extensibles en ce sens qu'ils peuvent se former à travers des identités primordiales ainsi que des citoyennetés nationales (CEA, 2011). Ils sont généralement acquis, et souvent basées sur des choix raisonnés, une nécessité tactique et des intérêts communs ou des obligations morales contractées (CEA, 2011). De tels marqueurs comprennent les associations professionnelles, l'appartenance politique, les groupes de médias, les organisations professionnelles, les syndicats, les associations universitaires, les organismes de défense des droits de l'homme et des groupes de la société civile.

Au nombre des autres marqueurs importants de l'identité sociale on compte les modes de production et les systèmes institutionnels de gouvernance. La diversité se manifeste dans les systèmes économiques (du pastoralisme au capitalisme) et dans les types d'établissement humain (rural ou urbain). Les entreprises urbaines et les communautés rurales ont des identités, des systèmes institutionnels et des valeurs culturelles différents, même lorsqu'elles appartiennent au même groupe ethnique ou religieux. Variés mais imbriqués, les modes de production créent des

espaces économiques, politiques et culturels différents au sein des pays, ainsi que des identités ethniques et religieuses, en plus de perpétuer divers systèmes institutionnels (CEA, 2011).

La classe constitue un autre marqueur de l'identité sociale, souvent dans des économies prospères comme le Botswana et l'Afrique du Sud, où la répartition des richesses est très inégale (Rapport sur le Botswana, 2012; Rapport sur l'Afrique du Sud, 2012).³ La classe et les disparités entre les revenus représentent cependant plus que des marqueurs d'identité – elles ont aussi une incidence sur la démocratie (encadré 1.1).

Plus les marqueurs d'identité sociale se développent, plus se resserrent l'interdépendance et les réseaux d'interaction entre les groupes primordiaux. Force est de reconnaître

que l'Afrique se trouve encore à un stade peu avancé de cette trajectoire, et que la plupart des marqueurs sociaux sont plus faibles que les marqueurs primordiaux – nombre de partis politiques, par exemple, s'organisent autour de facteurs primordiaux, tels que l'origine ethnique, la religion ou la région.

Bien qu'étant des signes de diversité dans la société, les identités se chevauchent généralement, permettant aux individus d'en porter plus d'une. Mais elles nécessitent une gestion stratégique prudente pour éviter qu'elles ne se transforment en sources de conflit. Des facteurs historiques comme la colonisation, ainsi que les tendances géographiques et linguistiques, ont laissé une empreinte indélébile sur la plupart des États et des sociétés en Afrique s'agissant des marqueurs d'identité tant primordiaux que sociaux.

Les efforts visant à édifier des États et à renforcer la cohésion sociale ont donc été herculéens. Organiser des élections dans un contexte de diversités ethniques, raciales et régionales était une gageure après les indépendances, et ce défi persiste jusqu'aujourd'hui. La compétition entre les partis peut entraîner des problèmes de relations entre les identités sectaires, attiser les flammes de la violence électorale et de l'instabilité politique, qui ne sont pas elles-mêmes nécessairement causées par la diversité ethnique, religieuse ou régionale: les contextes socioéconomiques et politiques du jeu politique doivent également être explorés.

Encadré 1.1 Exemples d'identité et de systèmes politiques

La persistance de la pauvreté et des inégalités a des effets potentiellement délétères sur la qualité et la durabilité de la démocratie en Afrique du Sud (Rapport sur l'Afrique du Sud, 2012).

Dans certains pays, les partis politiques ont une assise plus urbaine que rurale, ce qui traduit les disparités en matière d'implantation. Le Rapport sur le Mozambique, 2012, par exemple, confirme l'observation faite par Siteo et al. (2005, p.20) selon laquelle à quelques exceptions près, « les partis politiques du Mozambique autres que le Frelimo et la Renamo ne sont pas encore parvenus à mettre en place une structure organisationnelle qui couvre une étendue significative du pays. Ces partis sont plutôt présents en grande partie dans les circonscriptions électorales de leurs dirigeants et les environs de la ville de Maputo ».

Les sociétés africaines présentent également d'autres marqueurs d'identité tels que ceux reposant sur le sexe, l'âge et l'origine (autochtones et migrants).

Le tableau 1.1 présente un résumé des principaux facteurs et de leurs causes qui sous-tendent la diversité et conduisent à des tensions, comme indiqué dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

Compétition électorale

L'essence de la compétition électorale est que les partis politiques luttent pour le pouvoir par la voie d'élections publiques et qu'ils respectent les règles du « jeu électoral ». En raison de la force des liens primordiaux d'ordre ethnique, religieux et autres, la plupart des sociétés africaines sont en porte-à-faux avec l'individualisme inhérent aux institutions de démocratie libérale dans laquelle le vote individuel prime sur les intérêts du groupe. Dans certains pays africains, cependant, le parti politique est une représentation collective des groupes d'intérêts, qui s'en servent, et parfois en abusent dans la compétition électorale et dans le cadre plus large de la compétition politique, pour servir leurs intérêts. Dans le cadre de la structure des institutions politiques de gouvernance, les partis politiques peuvent être des acteurs majeurs de maintien de la stabilité politique – ou les principaux incitateurs à la violence.

Les partis politiques font office d'institutions de médiation qui stimulent et canalisent l'activité politique des populations. Ils sont donc au centre de l'organisation et de la conduite de la compétition électorale ainsi que de la gestion des conflits éventuels qui en découlent dans les sociétés multiculturelles. En Afrique, compte tenu de leur

Tableau 1.1 Facteurs de diversité sources de conflits et de tensions dans les pays ayant achevé le processus du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Facteurs de diversité sources de conflits et de tensions	Causes
Héritage historique	Héritage précolonial et colonial de développement inégal Fragmentation institutionnelle laissée par l'État colonial
Griefs	Accès inégal aux ressources Accès inégal aux droits culturels tels que les droits religieux et linguistiques Absence d'accès ou accès inégal à la représentation politique
Politique de division	Manipulation par l'élite des identités primordiales Organisation des partis politiques sur la base des identités primordiales
Structures étatiques et de gouvernance	Absence d'indépendance des organes de l'État à l'égard de l'exécutif, et manque de véritable décentralisation du pouvoir
Problèmes structurels et institutionnels	Fragmentation des modes de production, marginalisation des communautés rurales Institutions de gouvernance fragmentées Mauvaises relations entre les autorités traditionnelles et les représentants de l'administration centrale
Conflits entre les populations autochtones et immigrantes	Droits civiques Accès aux droits fonciers Accès à l'emploi

Source: CEA, 2011.

formation historique sur des bases ethniques, ils créent principalement des conflits identitaires (encadré 1.2). Les prétentions au pouvoir, aux ressources et autres biens sociaux

cherchent souvent à s'exprimer à travers des mécanismes basés sur l'identité, ce qui a de lourdes conséquences sur le projet d'édification de la nation ainsi que la cohésion et la stabilité nationales.

Ce que ces conflits illustrent c'est le caractère de l'État en tant qu'entité partisane ethno-hégémonique, un instrument de domination d'un ou des groupes ethniques majoritaires sur les autres groupes ethniques, un moyen mis à profit – conjugué au processus électoral – pour utiliser les ressources de l'État afin d'écraser les partis d'opposition et leurs candidats (Jinadu, 2010).

Encadré 1.2 Diversité et conflits en Afrique

Depuis les années 60, l'Afrique a connu de longs conflits – nationaux et internationaux – d'origine ethnique dans près de la moitié des pays: Afrique du Sud, Algérie, Burundi, Congo, Côte d'Ivoire, Érythrée, Éthiopie, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Mali, Mauritanie, Maroc, Niger, Nigéria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Zimbabwe.

Ces conflits ont été alimentés par « une combinaison de puissants facteurs identitaires et de perceptions plus larges de la justice économique et sociale » concernant la répartition des ressources économiques, politiques et publiques par l'État (Jinadu, 2010, p.16).

Ils étaient également liés à l'incapacité ou à l'inefficacité du processus électoral s'agissant d'assurer un changement de régime ou la succession politique d'une manière qui permette de gérer la diversité de façon démocratique en veillant à ce que les groupes ethniques dans une société multi ethniques aient un accès juste et équitable au pouvoir d'État.

Si la diversité peut constituer la force d'un pays, mal gérée elle peut devenir source de conflit.

Source: Jinadu, 2010.

Le contexte électoral en Afrique a ses propres caractéristiques. De nombreux pays ont connu une forme de colonisation qui a marqué de façon indélébile leurs sociétés culturellement, économiquement et politiquement – ce qui souligne sans doute les efforts considérables déployés pour édifier des États-nations regroupant de multiples groupes ethniques, dont certains ne partageaient pas une histoire et une culture communes. Après les indépendances, la plupart des États multi ethniques affichaient des diversités qui constituaient un défi pour la construction de l'unité nationale. Des élections avaient fait l'objet d'âpres luttes, les groupes ethniques infranationaux rivalisant pour acquérir le pouvoir. Il n'est donc pas étonnant que la plupart de ces pays ait souffert de conflits faisant suite aux élections, notamment la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Kenya, le Nigéria, la République démocratique du Congo, le Soudan et de petits États comme le Burundi et le Rwanda.

La gestion de la diversité sociale et politique s'est révélée un défi colossal que les États nouvellement indépendants étaient mal préparés à affronter. Ces pays avaient hérité d'un carcan politique approuvé par l'Organisation de l'unité africaine, dont la charte fondatrice stipulait que les frontières territoriales héritées de la colonisation étaient inviolables. Certains analystes ont fait valoir en effet que les cadres de gouvernance de la période ayant suivi les indépendances ont contribué à ce qu'ils ont appelé une « crise d'identité » et d'impuissance dans une grande partie de

l'Afrique (Deng, 2008). Les cadres juridiques, qui insistent sur l'unité par la suppression des diversités ont créé chez nombre d'Africains le sentiment d'être laissés pour compte.

Systèmes politiques précoloniaux et coloniaux

Organisations précoloniales

L'Afrique précoloniale offrait un paysage social et politique très varié. Au-delà de l'hétérogénéité ethnolinguistique, les communautés comprenaient un large éventail d'organisations sociopolitiques, se trouvant à différents stades de développement.

Ces organisations vont d'unités telles que les familles élargies, les clans, les communes et les systèmes de classe d'âge au niveau micro, à différents niveaux d'entités politiques segmentaires, quasi-centralisées et centralisées comme les chefferies, les royaumes, les États et les empires. Les institutions et les systèmes politiques tirent leur origine de traditions africaines diverses et s'inspirent d'autres sources pour ce qui est de la forme et du fonctionnement (Hodgkin, 1961). L'architecture organisationnelle était diversifiée, certaines organisations ayant des structures fluides dotées de mécanismes d'adaptation, de réaction, d'inclusion et d'obligation de rendre compte (Ayitteh, 1991).

Les mécanismes traditionnels de coexistence et d'interaction, notamment la cooptation, l'assimilation, l'intégration, les relations d'échange, les mariages et les confréries de sang, fonctionnaient parallèlement aux conquêtes et à l'assujettissement

par annexion au fur et à mesure que les entités politiques centralisées se mettaient en place et étendaient leurs tentacules. Au XVI^e siècle, la plupart des sociétés africaines avaient été en contact avec le monde extérieur pendant l'ère du mercantilisme marquée par le pillage du continent en quête d'esclaves qui a particulièrement freiné l'évolution de la plupart des sociétés.

Conceptions et gestion de la diversité durant la période coloniale

Le XIX^e siècle a vu le partage de l'Afrique, marqué par des conquêtes militaires, l'occupation et la signature de traités de suzeraineté qui, invariablement, ont conduit à la perte de souveraineté. La colonisation a fondamentalement transformé le continent, en l'intégrant dans le nouvel ordre mondial et en interrompant les processus « naturels » de l'Afrique. Le système était répressif, antidémocratique, partisan, nuisible à l'unité et surtout axé sur les activités extractives, au profit du capitalisme. L'architecture politique utilisée pour reconfigurer et créer les pays africains modernes a été particulièrement préoccupante: elle a disloqué des groupes, regroupant de façon arbitraire des communautés précoloniales différentes ou éclatant des groupes en traçant de nouvelles frontières⁴.

Les puissances coloniales ont tracé ces frontières au mépris total des diversités et des (de certains des) institutions et mécanismes traditionnels positifs de gestion de la diversité, imposant ainsi à des sociétés jadis autonomes une domination et

6 La colonisation a fondamentalement transformé le continent, interrompant les processus « naturels » de l'Afrique

des institutions politiques étrangères (Ajayi, 1969). Les sociétés précoloniales ont été reconfigurées pour répondre aux intérêts administratifs, politiques et économiques de ces puissances, ce qui a donné naissance à de nouvelles diversités, dont la citoyenneté.

L'administration coloniale gérait ces diversités par la force, bien sûr, ainsi que par la manipulation et d'autres formes d'assujettissement. La politique de « diviser pour mieux régner » a approfondi le fossé entre les différentes sociétés ou régions au point de saper les expériences partagées et l'esprit communautaire, empêchant ainsi toute unité contre la domination coloniale. La politique d'administration indirecte autorisait chaque société à continuer de disposer de ses institutions traditionnelles. La politique d'assimilation a donc annihilé les diversités et les systèmes « indignes » (aux yeux des colons) par l'association ou l'intégration dans la nationalité française, par exemple.

Ces politiques ont brisé certains liens et relations interethniques et favorisé la fracture ethno-régionale. Le tracé de nouvelles frontières territoriales a provoqué un éveil de conscience ethnique et suscité une mobilisation politique conséquente sur des bases ethno-sectaires et selon des considérations identitaires, ce qui a développé une préférence tenace pour les clivages ethniques au lieu de la citoyenneté commune et des marqueurs d'identité sociale.

Pourtant, des classes comme celles des paysans, des travailleurs et de l'élite étaient devenues plus visibles

grâce aux modes coloniaux de production, à la division du travail, à la distribution et à l'éducation formelle. Les élites soutenaient les politiques du pouvoir colonial et supervisaient les personnes placées sous leur autorité. Dans le prolongement de la politique de « diviser pour mieux régner », les Africains étaient en grande partie réduits à produire des matières premières, se trouvaient au bas de la hiérarchie, tandis que des groupes comme les Indiens occupaient des postes administratifs intermédiaires et intervenaient dans le commerce. Pourtant, la politique d'administration indirecte a davantage aliéné les Indiens des institutions traditionnelles et de la citoyenneté, car ils étaient catégorisés de façon convenante comme « étrangers », pour empêcher leur intégration dans un front uni contre le colonialisme.

La notion de citoyenneté a été conçue pour transcender les identités primordiales et renforcer ainsi les nouvelles structures du pays. Dans les colonies de peuplement, une minorité blanche privilégiée a été placée au sommet de la hiérarchie, ce qui a précipité les réactions pan-ethniques d'avant l'indépendance chez les Africains.

Le colonialisme a souvent accentué les disparités entre les sexes dans les régimes principalement de type patriarcal. Les politiques en matière de travail des migrants, conjuguées aux impôts dont les hommes devaient s'acquitter, justifiaient la recherche d'emplois rémunérés par ces derniers et renforçaient leur perception des femmes comme étant le

sexe «faible», ce qui s'est traduit par leur marginalisation durant de nombreuses années sur le marché du travail et l'attribution d'aucune valeur monétaire à leur travail. Les femmes étaient censées jouer un rôle de soutien en restant à la maison pour s'occuper sans rémunération des ménages de leurs hommes, soutiens économiques de la famille, absents. Dans les économies paysannes, la pratique des cultures vivrières était considérée comme une féminine, et celle des cultures commerciales nouvellement introduites, comme étant du ressort des hommes, ce qui leur conférait le contrôle des revenus du ménage.

L'État colonial a donc accentué les diversités ainsi que la polarisation et les contradictions dans de nombreux pays africains, approfondissant les clivages ethniques, compliquant les questions de citoyenneté et empêchant la réalisation de la cohésion et l'identité nationales.

Gouvernance coloniale et histoire des élections

Durant la période coloniale, la gouvernance n'était ni démocratique, ni participative, mais plutôt centralisée ou ethnicisée, selon une approche de haut en bas (Ndege, 2009). Par le biais d'une structure administrative hiérarchique, des chefs traditionnels compradores et des chefs nommés par décret mettaient en œuvre les politiques et assuraient le maintien de l'ordre. L'Afrique francophone a connu quelques exceptions, en ce sens que la politique d'assimilation permettait parfois aux Africains de prendre part aux élections (Golder et Wantchekon, 2004). Après 1848, les

quatre communes du Sénégal ont été autorisées à élire un député au Parlement français (Cowen et Laakso, 1997; Ellis, 2000). Ce n'est seulement en 1914 que le premier Africain, Blaise Diagne, maire de Dakar, a été élu comme représentant du Sénégal à la Chambre des députés.

Les colonies britanniques n'ont offert aux Africains aucune expérience en matière électorale sur la majeure partie de la période (Wiseman, 1990). Réservant la prise des décisions majeures à Londres, la Grande-Bretagne a introduit des organes consultatifs appelés conseils législatifs dans de nombreuses colonies entre 1900 et les années 20, qui représentaient les principaux groupes d'intérêt non africains comme les planteurs, les colons et les entreprises. On y adhérait principalement par nomination. Les premières élections ont eu lieu dans les années 20 au Ghana, au Kenya, au Nigéria, en Sierra Leone et en Zambie (Lindberg, 2006) et n'étaient réservées qu'aux petites élites de quelques grandes villes (Collier, 1982). Si certains chefs traditionnels pouvaient être des membres non officiels, les Africains n'ont été admis aux conseils législatifs généralement qu'après des agitations. L'amélioration de la représentation africaine dans les conseils à la fin des années 40 visait à étouffer le nationalisme militant croissant de l'après-guerre.

Pression nationaliste et instauration de la démocratie libérale, de 1945 à la moitié des années 50

La Seconde Guerre mondiale a accéléré le nationalisme africain, le

6 L'État colonial a accentué les diversités ainsi que la polarisation et les contradictions dans de nombreux pays africains

militantisme s'étant développé dans un contexte marqué par des puissances coloniales las de la guerre et par la récession économique. Ces puissances ont été contraintes d'instaurer la démocratie libérale destinée à préparer leurs colonies à une transition en douceur vers la gouvernance démocratique. Elles ont introduit des concessions et des réformes, dont l'élargissement des systèmes électoraux – la représentation des Africains au sein des conseils législatifs a augmenté – et autorisé les organisations politiques. Elles ont également accéléré l'éducation formelle pour créer une pépinière de ce qu'elles percevaient comme une élite indigène successeur « souhaitable », afin de briser l'élan des éléments nationalistes radicaux.

Si les Britanniques prévoyaient de transférer le pouvoir à terme, ce n'était pas le cas des Français qui, au contraire, envisageaient de continuer d'administrer leurs colonies comme des extensions de la France (en tant que départements et territoires d'outre-mer). Ils espéraient maintenir leur influence dans le cadre d'une communauté fédérale dominée par la France (Golder et Wantchekon 2004). En 1945, la France a porté à 10 sièges la représentation de ses colonies d'Afrique de l'Ouest à la nouvelle Assemblée constituante. À partir de 1946, les Africains qui répondaient à des critères stricts votaient à la fois à l'Assemblée nationale française et aux conseils des collectivités locales en Afrique. Les réformes n'avaient cependant pas transformé fondamentalement le paysage politique, qui continuait de refléter la

domination coloniale (Golder and Wantchekon 2004).

Transition vers l'indépendance

Face à une agitation persistante pour l'autonomie, les puissances coloniales ont offert plus de démocratie vers la fin des années 50 afin de préparer la transition vers l'autonomie: elles ont élargi le droit de vote des Africains en leur permettant de se présenter aux élections législatives. En conséquence, les premières élections au suffrage universel sans restriction concernant les partis furent organisées en Afrique juste avant l'accession à l'indépendance (Cowen et Laakso, 1997).

Le Malawi, la Tanzanie et l'Ouganda en Afrique anglophone ont organisé des élections au conseil législatif. Pour gérer la diversité, ils ont adopté le fédéralisme et d'autres modèles de décentralisation, qui visent à protéger les intérêts des minorités ethniques. Toutefois, le fédéralisme a généralement produit l'effet inverse, à savoir enraciner le sectarisme ethnique, comme ce fût le cas dans le contexte plus large de l'administration indirecte.

En 1958, la France a organisé un référendum pour donner aux colonies l'occasion de choisir ou non de rester au sein de la Communauté française nouvellement créée, au cours duquel seule la Guinée a voté pour l'indépendance totale (les autres pays ayant choisi d'y rester). Dans les pays lusophones, face au constat que le Portugal ne prenait aucune réforme de fond, la libération nationale s'est imposée sous une forme non conventionnelle

notamment par la résistance armée en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique. L'Afrique du Sud avait déjà introduit l'apartheid, apparemment pour préserver les intérêts identitaires et la diversité raciale.

La démocratie libérale a été greffée sur l'architecture coloniale des pays fractionnés, rendant difficile l'instauration de la démocratie sur le long terme et la gestion des diversités. Les processus électoraux compétitifs consécutifs, les partis politiques et la sollicitation de suffrages électoraux étaient invariablement modelés par le sectarisme ethnique qui dominait la nouvelle citoyenneté. Les institutions de la démocratie libérale, y compris les partis politiques, avaient souvent été reconfigurées pour servir des intérêts sectaires et préserver les identités et les aspirations des nouveaux États-« nations».

D'autre part, certaines de ces institutions étaient étrangères aux sociétés africaines. Comme le fait remarquer Adejumbi (2000, p. 62), s'agissant des principes et pratiques démocratiques africains: l'accent était mis sur le consensus, le dialogue et la volonté politique collective, par opposition à l'individualisme, l'atomisation et le principe de la majorité du système politique capitaliste occidental. Des concepts comme le vote et la majorité/la minorité politique leur étaient étrangers (Buijtenhuijs et Rijnierse, 1993; Albert, 1992; Adejumbi, 2000).

Quatre pays permettent d'illustrer les contradictions de la démocratie

libérale importée à la veille de l'indépendance (encadré 1.3).

L'État postcolonial

Bien que les contradictions du colonialisme aient finalement débouché sur l'indépendance, les conséquences de la domination coloniale persistent. Dans l'Afrique postcoloniale, le projet d'édification de l'État a été particulièrement difficile, ce qui explique en partie que le continent ne parvienne pas à se libérer de l'emprise de la pauvreté et du sous-développement. La complexité de la situation découle en grande partie du double héritage laissé par le colonialisme (comme on l'a vu) et les dirigeants du régime successeur souvent autocratiques de la période qui a suivi les indépendances.

L'histoire de l'Afrique au cours de la période en question peut être divisée en deux grandes parties. La première, à savoir une période de 25 ans après les indépendances jusqu'aux réformes démocratiques dans les années 80, a été dominée par la double trajectoire de l'édification de l'État-nation et des régimes autocratiques, qui ont tous deux étouffé la diversité. Ensemble, elles ont engendré les luttes et les réformes des années 80 qui se sont traduites par l'ouverture de l'espace politique et l'avancée de la démocratie. La deuxième période, qui va jusqu'à nos jours, marque le début de la réforme (voir la section suivante). Bien que l'on observe de réels progrès dans le paysage politique africain, l'instauration de la démocratie et de la gestion de la diversité est une œuvre à édifier.

Encadré 1.3 Une greffe difficile

Au Nigéria, à l'indépendance, les trois régions qui composaient la fédération coïncidaient grosso modo avec les trois groupes ethniques dominants: Hausa-Fulani, Ibo et Yoruba. Les partis politiques ont ainsi évolué avec les identités régionales, créant un système de parti unique dominant dans chaque région (Rapport sur le Nigéria, 2012).

Au Kenya, l'administration coloniale avait limité les partis politiques au niveau du district (ethnique) pour empêcher la formation de coalitions politiques inter ethniques. À l'indépendance, ce sont ces organisations politiques à base ethnique qui se sont transformées en deux partis – la Kenyan African National Union, représentant principalement les grands groupes ethniques, et la Kenyan African Democratic Union, représentant en grande partie les petits groupes ethniques nomades de la vallée du Rift, les Luhya de l'Ouest du Kenya et les régions côtières (Rapport sur le Kenya, 2012).

Les principaux partis politiques de l'Ouganda à l'indépendance mêlaient appartenance ethnique et factionnalisme causé par la religion, une situation qui tirait son origine de la rivalité qui existait au début de la colonisation entre les Britanniques de confession anglicane et les Français catholiques (Rapport sur l'Ouganda, 2012).

En Namibie, l'incidence de l'héritage de l'époque de l'apartheid sur l'unité nationale a été décrite comme suit:

Alors que la politique de réconciliation nationale était censée [rapprocher] et a, dans une large mesure, rapproché les différents groupes ethniques et culturels derrière le cri de ralliement national « Une Namibie, une nation », l'expérience de l'intégration n'a pas encore été couronnée de succès... car il apparaît que les préjugés ethniques et tribaux d'avant l'indépendance entretenus par les autorités du régime de l'apartheid persistent. Cela montre que les conséquences de l'apartheid continuent de se ressentir dans la société namibienne et que l'ethnicité continue [d'avoir une incidence sur] le développement humain global du pays (Rapport sur la Namibie, 2012, p.25).

Durant cette première période, le premier problème qui s'est posé au régime successeur fut la complexité du nouvel État artificiel africain aux frontières tracées par le colon. Les leaders de l'indépendance ont cherché à reconstruire cette entité

fragmentée pour en faire un État-nation, ou à la construire autour du projet de citoyenneté commune, mais leurs efforts ont été voués à l'échec par les antagonismes et les craintes mutuels de domination entre les différentes entités sociales. Selon Ajayi (1984), la stratification ethnoculturelle réalisée par les colons avait pour but d'affaiblir les « liens interculturels existants », tout en renforçant et en consolidant « l'esprit de cohésion interne des systèmes politiques et des groupes linguistiques ».

Par la suite, la vie politique a été ponctuée de tentatives de renégociation et de reconstitution de l'État ou de guerres ethno-politiques et de velléités de sécession. Au regard du caractère imbriqué des questions d'appartenance ethnique et de citoyenneté qui n'avaient pas été résolues avant les indépendances, Jinadu (2007, p.16) fait le constat suivant:

Le départ des puissances coloniales a été suivi, en conséquence, dans plusieurs pays africains, de luttes internes, de conflits armés ethnico-politiques entre la majorité, ou les groupes ethniques « privilégiés », qui voulaient conserver le contrôle de l'État dont ils avaient hérité, et les « défavorisés », qui étaient généralement mais pas toujours des groupes ethniques minoritaires numériquement parlant, qui voulaient s'emparer du pouvoir ou reconstruire l'État selon des critères plus favorables, ou, à défaut, faire sécession. Cela

apparaît plus nettement lorsqu'on passe en revue l'histoire postcoloniale de pays comme l'Angola, le Burundi, Djibouti, le Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Sénégal, la Somalie, le Soudan et le Tchad.

La coalition arc-en-ciel des partis politiques nationalistes ethno-régionaux qui avait lutté pour l'indépendance disparaissait généralement très vite, pour faire place à des partis fragmentés ayant une assise régionale ou ethnique. À l'autre extrême, la politique coloniale au Rwanda – après avoir exacerbé les clivages entre les groupes – a fini par entraîner l'extrémisme qui a précipité l'exode des populations et le génocide.

La gestion des diversités tendait à servir de justification pour contraindre les différentes entités à épouser la citoyenneté commune de l'État-nation. Par cette approche, on avait tenté de résoudre la question des diversités en la dissolvant dans le mythe de la citoyenneté commune et des droits individuels, sans succès cependant – la tentative se soldant généralement par le renforcement de la conscience d'identité de groupe – parce qu'à l'époque tout comme aujourd'hui la question de l'identité était posée d'une façon pratique à laquelle le concept de citoyenneté commune ne pouvait apporter de réponse adéquate.

En fait, les intérêts des différents groupes identitaires – ethniques, politico-régionaux, partisans-politiques, raciaux, religieux, riches,

pauvres, urbains, ruraux, femmes et jeunes – la citoyenneté commune promeut-elle ? Pour simplifier: à qui appartient l'État ?

Examinant la question de la diversité ethnique en Afrique postcoloniale, en Asie et au Moyen-Orient, Wimmer (1997, p. 635) a fait observer que les « conflits ethniques naissent au cours de la construction de l'État lorsqu'un désaccord survenait « quant à quel groupe de la population » l'État devait appartenir. L'État représente par conséquent le premier enjeu très disputé s'agissant des exigences des groupes mobilisés au plan politique et des conflits basés sur les marqueurs d'identité: Qui doit contrôler l'État ainsi que ses vastes ressources et sa machine de faveurs politiques ou en être exclu?

Le deuxième problème qui se posait aux dirigeants successeurs émanait de la citoyenneté commune et du projet d'édification de l'État-nation. Dans une grande partie du continent, les dirigeants, percevant de plus en plus le pluralisme politique et la diversité comme un obstacle à la construction de la nation et comme des sources majeures de division et de conflit pour les nouveaux États, faisaient réprimer les diversités, réduisaient l'espace politique et consolidaient leur régime autoritaire tout en renforçant leur pouvoir personnel. Les interventions militaires étaient souvent devenues un remède en vogue contre ces dictatures nationalistes, mais elles rimaient généralement avec l'autocratie et venaient compliquer davantage cette situation anarchique.

Les vingt-cinq premières années qui ont suivi les indépendances ont vu la mise en œuvre de plusieurs modèles de centralisation et de contrôle – militaires ou politiques – qui, de façon contreproductive, visaient à faire abstraction des diversités. Très peu de pays avaient adopté le pluralisme politique et comptaient des partis d'opposition, et les processus électoraux étaient devenus des mises en scène, débouchant sur un simulacre de démocratie.

Autoritarisme

Après les indépendances, plusieurs leaders nationalistes ont essayé de consolider leur pouvoir, généralement de deux façons.

La première consistait à consolider la domination politique du parti au pouvoir par le biais de l'idéologie de développement, distillée dans les notions d'édification de la nation et de progrès. Cette idéologie préconisait l'unité nationale (essentiellement, l'unanimité) et faisait taire toute sorte de dissidence. Au nom de cette cause, les autres cadres et forums où l'on peut faire de la politique, comme les partis d'opposition, les syndicats, les associations d'agriculteurs, les mouvements estudiantins ou d'enseignants du supérieur ont été réduits au silence ou interdits. En Égypte, par exemple, le Président Nasser avait dissout les partis politiques par décret le 16 janvier 1953 (Rapport sur l'Égypte, 2012).

Il y avait une concentration des pouvoirs entre les mains du président. Si certains dirigeants se soumettaient à des élections périodiques,

ces scrutins ne servaient que de couverture pour pérenniser leur mandat présidentiel. La plupart des présidents étaient parvenus à se mettre au-dessus de la loi et exécutaient des mandats illimités, comme en Algérie, au Botswana, en Égypte, au Kenya, au Sénégal et en Tunisie. Ils invoquaient souvent la gestion de la diversité pour légitimer cet autoritarisme.

La seconde approche a revêtu différentes formes. Le régime militaire ou la véritable dictature a vu le jour en République centrafricaine, au Malawi, au Nigéria, en Ouganda et au Zaïre. D'autres pays avaient une monarchie absolue (Swaziland) ou une monarchie constitutionnelle (Lesotho). L'apartheid en Afrique du Sud était une forme unique de colonisation interne et de dictature, reposant sur la ségrégation et la domination raciales institutionnalisées. La lutte contre l'apartheid a été menée par des forces internes, sous la direction de l'African National Congress, et des puissances extérieures. Plus qu'une quête d'égalité et de société non raciale, elle visait également une transition politique vers la démocratie.

Processus électoraux dans des systèmes politiques autoritaires

Durant la période postcoloniale, l'acquisition et la monopolisation du pouvoir politique en tant que force permettant de réprimer et d'éliminer les opposants politiques – et, par conséquent, d'assurer le contrôle et la répartition des ressources – faisaient partie de la politique électorale. Cette stratégie a été facilitée par le mode de scrutin majoritaire à un tour et

ses conséquences d'exercice exclusif du pouvoir par le vainqueur politique, qui tendaient à perpétuer l'hégémonie politique des majorités ethno-communales, exacerbant les conflits violents entre la majorité et la minorité (encadré 1.4). Certains pays (notamment l'Éthiopie, le Nigéria et l'Afrique du Sud) ont essayé de prendre des mesures politiques et constitutionnelles afin de dissiper les craintes et de protéger les intérêts des minorités ethniques à travers des mécanismes tels que la représentation proportionnelle et le fédéralisme, lesquelles mesures ont souvent posé de nouveaux défis.

Suite aux premières élections tenues à l'époque des indépendances dans les années 60, le processus électoral dans la plupart des pays est devenu irrégulier et opaque, cette tendance s'étant en grande partie maintenue tout au long des années 70 et 80 (chapitre 2). Les systèmes politiques dominants étaient le parti unique ou le régime militaire. Les autres partis étaient systématiquement interdits, ce qui se traduisait par une apathie générale des électeurs, l'utilité du processus électoral en lui-même étant remise en question (Hayward, 1987). Les seuls États ayant un système multipartite étaient ceux qui comptaient des populations peu importantes comme le Botswana, Maurice et le Sénégal.

L'absence ou la proscription de compétition politique et de pratiques démocratiques a renforcé les tendances autoritaires dans les régimes civils, mais également provoqué la résistance de la part d'autres institutions de l'État, ce qui expliquait la

Encadré 1.4 La tyrannie de la majorité

Les groupes ethniques minoritaires – réduits à une perpétuelle minorité électorale, traités comme des citoyens de seconde zone, sous-représentés dans les administrations centrales et locales et dans les services publics de façon générale, voyant leurs bastions négligés, privés de développement infrastructurel et de services sociaux, transformés en poches de colonisation interne et n'entrevoiant aucune perspective de s'emparer du pouvoir politique par la voie des urnes – ont, dans certains pays, recouru à diverses stratégies de « sortie et protestation interne », y compris des moyens parfois non constitutionnels, pour s'en prendre aux groupes ethniques hégémoniques. Comme l'a fait observer Ivo Duchacek, dans un commentaire sur la situation il y a plus de 30 ans : Le problème de la plupart des minorités ethniques est qu'elles représentent des minorités permanentes et le groupe au pouvoir, une majorité permanente. Dans les relations interethniques par conséquent, le jeu démocratique convenable fondé sur les chiffres ne fonctionne pas car l'inaltérable symétrie du pouvoir entre la majorité permanente et les minorités permanentes empêche la formation d'une communauté consensuelle (Duchacek 1977, 23, cité dans Thomas-Woolley and Keller, 1994, p.414).

tendance à recourir aux coups d'État militaires pour renverser les dirigeants – qui abandonnaient rarement le pouvoir après les élections de toute façon : sur 101 successions politiques entre 1963 et 1987, environ 57 % avaient été opérées par des militaires, 31 % par des civils au pouvoir et seulement 8 % par la voie des élections (Bratton et van de Walle, 1997).

Les systèmes électoraux dans les États à parti unique et les régimes militaires n'encourageaient pas la concurrence politique ni ne s'y prêtaient. La plupart des organes de gestion des élections (souvent appelés commissions électorales) étaient sous la tutelle de structures étatiques telles que le ministère des affaires intérieures ou de l'intérieur, et manquaient de fonds et de personnel

ainsi que d'autonomie. Les élections dans les États à parti unique consistaient en une compétition au sein du parti offrant peu de choix, ce qui entraînait l'apathie et le désintérêt croissant des électeurs. Le processus électoral avait perdu en crédibilité, et l'observation et la surveillance des élections aux niveaux national ou international avant le début des années 90 étaient rares (Rapport sur le Gabon, 2012). Une interprétation possible serait que les régimes successeurs avaient commencé à considérer les élections démocratiques et la compétition politique comme une perte de temps:

Il n'a pas fallu attendre longtemps pour que ces régimes abrogent les règles de succession par la voie de la compétition électorale, interdisent les partis d'opposition et érigent l'État en un État à parti unique, prétendument ou apparemment pour des raisons d'État, par exemple : les élections a) tendent à « politiser » l'appartenance ethnique et les différences identitaires connexes, d'une façon qui encourage ou entraîne des violences ethniques et politiques, sapant de ce fait l'unité nationale; et b) coutent cher et exercent une ponction sur les maigres ressources disponibles pour le développement (Jinadu, 2010, p.14).

Les structures et les dirigeants des États à parti unique et des régimes militaires peuvent avoir présenté des différences, mais ils ont tous les deux étouffé le pluralisme, ainsi

que l'autonomie des organes électoraux et des mécanismes institutionnels de changement politique, car les dirigeants autoritaires empiétaient sur les prérogatives parlementaires, s'octroyaient de longs mandats, mettaient en place des constitutions d'État à parti unique et intimidaient ou jetaient en prison les opposants.

Les populations ont commencé à se désintéresser de l'activisme politique, à en juger par le faible taux de participation des électeurs aux scrutins, une tendance que les régimes ont exploité pour resserrer l'espace politique et donner libre cours au cynisme des populations. Dans les années 80, la majorité des régimes autoritaires étaient confrontés à une crise de légitimité:

Cette crise s'est traduite par la perte de confiance des citoyens en ce que les élites au pouvoir étaient capables de résoudre les problèmes fondamentaux du développement socioéconomique et politique. Les dirigeants avaient sapé les fondements de leur prétention affichée à être les seuls à pouvoir diriger en pratiquant le népotisme et la corruption, ce qui a conduit au sentiment général que ceux qui accédaient à des fonctions politiques roulaient carrosse alors que les gens ordinaires souffraient. L'affaiblissement de la légitimité politique a pris des proportions de crise, parce que les régimes autoritaires ne mettaient pas en place de mécanismes permettant aux citoyens d'exprimer

pacifiquement leurs griefs et, en particulier, de faire partir du pouvoir des dirigeants impopulaires (Bratton et van de Walle, 1997, p.99).

Une vue d'ensemble de cette période ne peut se faire sans se référer aux « hommes forts » – principalement les pères fondateurs des pays à l'indépendance. Le charisme et les compétences dont ils ont fait preuve pour maintenir ensemble les groupes ethniques et les groupes d'intérêts ont été essentiels pour la préservation de la diversité, avec à la clef un minimum d'unité nationale. Au nombre de ces hommes figurent Julius Nyerere, en Tanzanie, Jomo Kenyatta, au Kenya et Houphouët Boigny, en Côte d'Ivoire. Nyerere est « encore considéré par nombre de personnes, non seulement comme une figure de l'identité nationale mais presque son synonyme. C'est sous son règne que la Tanzanie est devenue une nation unifiée obtenant des résultats remarquables en matière de gestion de la diversité » (Rapport sur la Tanzanie, 2012, 112).

Le défi de la gestion de la diversité avant la période des réformes

La politique de main de fer et les méthodes coercitives des régimes autoritaires ont eu des conséquences désastreuses. Les conflits au Burundi, au Libéria, en République démocratique du Congo, au Rwanda, en Sierra Leone, au Soudan et au Tchad ont conduit à des guerres civiles qui ont coûté des centaines de milliers de pertes en vies humaines. Quant aux conflits en Éthiopie et en Somalie, dus à des causes différentes, ils ont fait des

centaines de milliers de victimes. Certains de ces conflits se sont poursuivis jusque dans les années 90, après le déferlement de la vague de démocratisation sur l'ensemble du continent.

Étant donné que les projets d'unité nationale pilotés par les partis uniques ou les militaires devenus courants après les indépendances n'avaient pas réussi à régler définitivement la question des identités ethniques (Olukoshi et Laakso, 1996), la gestion des diversités multiples continue de poser un défi colossal à la majorité des États postcoloniaux. Toutefois, cela n'a pas empêché les tenants du pouvoir de recourir à leurs relations inter-ethniques, ou d'instrumentaliser parfois les clivages linguistiques, religieux et régionaux, pour des intérêts politiques étroits, particulièrement les leaders politiques qui accèdent au pouvoir et s'y accrochent (encadré 1.5).

La période des réformes: renégociation de l'architecture et questions récurrentes

L'autoritarisme a déclenché une résistance populaire, la politique africaine commençant à être marquée par des conflits politiques violents de succession et des révolutions de palais ainsi que des coups d'État militaires contre des dirigeants « qui s'accrochent à leur fauteuil ». Les années 80 ont vu une vague de réformes démocratiques sur le continent, matérialisées par des débats sur la reconfiguration de l'État postcolonial, et des luttes directes contre l'autoritarisme.

6 Les années 80 ont vu une vague de réformes démocratiques sur le continent

Un consensus général se dégage désormais autour de la nécessité de renégocier l'architecture politique de l'État africain par le renforcement de la démocratie ainsi que la promotion et la protection de la diversité. Un des objectifs visés par ces mesures est de rendre difficile voire impossible l'abrogation des dispositions intangibles au moyen d'une loi ordinaire. Les discussions se sont concentrées sur des réformes stratégiques récurrentes dans six principaux domaines.

La séparation des pouvoirs est une sorte de boussole qui permet de rééquilibrer les relations entre les trois instances de gouvernement de l'État africain

Représentation électorale

Les systèmes électoraux, les élections et leurs implications en termes de résultats électoraux et de gestion de la diversité demeurent cruciaux dans ce consensus, en dépit des progrès récents accomplis dans plusieurs pays africains qui ont introduit des dispositions constitutionnelles destinées à améliorer les taux d'inclusion et de participation aux élections ainsi qu'au processus électoral. La question a été abordée sous différents angles: premièrement, des dispositions constitutionnelles extraordinaires ont été adoptées pour modifier le principe du suffrage universel des adultes, particulièrement en ce qui concerne les élections des membres des chambres législatives; deuxièmement, on a procédé à la réforme du système électoral afin que les résultats des élections et, partant, la représentation au parlement et les nominations politiques dans la fonction publique reflètent la diversité en particulier.

Pour assurer le second résultat, on a recouru à trois stratégies: faire en sorte que le nombre de sièges au

parlement remporté par les partis politiques soit proche de celui des suffrages valablement exprimés lors des élections législatives; accroître la représentation des femmes au parlement et dans les nominations politiques; et partager le pouvoir entre les partis politiques, particulièrement au gouvernement central.

Séparation des pouvoirs

Les dispositions constitutionnelles relatives à la séparation du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, adossées au principe de freins et contrepoids, sont désormais des éléments essentiels de l'architecture politique africaine renégociée. Ces dispositions visent à limiter le pouvoir excessif de l'exécutif ainsi que les abus flagrants et l'impunité qui les accompagnent généralement. La séparation des pouvoirs est une sorte de boussole qui permet de rééquilibrer les relations entre les trois branches du gouvernement de l'État africain, pour remédier à la pratique de concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif durant les années de régime autoritaire.

Pour atteindre cet objectif, la démarche a généralement consisté à conférer des contre-pouvoirs fermes au législatif, au judiciaire et aux institutions horizontales indépendantes (celles-ci font l'objet de la section intitulée Institutions horizontales de promotion de la démocratie ci-après).

L'ampleur et la forme de séparation des pouvoirs varient selon les régimes présidentiel, semi-présidentiel et parlementaire, et selon que le

Encadré 1.5 Ethnicité et soutien aux partis

L'ouverture de l'espace politique et le retour au multipartisme ont déclenché les luttes politiques pour le pouvoir, les personnalités influentes mobilisant leurs bases ethniques et tirant avantage des inégalités et de l'exclusion sociales (Ngege, 1999).

La mobilisation ethnique, que ce soit pour la formation des partis, les campagnes électorales ou le patronage électoral, était une pratique courante, et conjuguée aux disparités économiques et à l'accès inéquitable au pouvoir politique, elle était devenue une source de conflits interminables aux graves effets déstabilisateurs (Salih et Nordlund, 2007).

Des travaux de recherche menés dans douze pays africains concernant l'incidence des facteurs ethnolinguistiques et ethno-raciaux sur le soutien accordé au parti au pouvoir confirment (quoique sur un échantillon de petite taille) une hypothèse courante selon laquelle les clivages ethnolinguistiques fondent souvent l'identification à un parti (Norris et Mattes, 2003). Dans les modèles nationaux, l'appartenance ethnique continue d'occuper une place importante dans huit des douze pays, mais n'est pas nécessairement le clivage primaire.

Au rang des autres facteurs structurels importants de l'esprit de parti – quoique moins cohérents – figurent le clivage urbain-rural au Mali, en Namibie et en Tanzanie; l'âge et la génération au Botswana, en Tanzanie et en Zambie; et l'éducation au Ghana, au Nigéria et au Zimbabwe. En outre, dans la plupart des pays de l'échantillon, le soutien – loin d'être une expression automatique de la loyauté à un groupe – reflète l'importance des services offerts aux citoyens par le gouvernement.

Des études connexes mettent en exergue l'importance que continuent de revêtir les manifestations d'identités religieuses, régionales et linguistiques comme le clivage Nord-Sud (avec des variantes) au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Ghana et au Nigéria, et la fracture linguistique (les Amhara et les Oromo) en Éthiopie. Ces études constatent, par ailleurs ce qui suit:

- Les pays à forte majorité ethnique ne sont pas politiquement plus ou moins stables que ceux ayant des groupes ethniques de plus petite taille;
- Si les partis politiques s'affrontent lors des élections en comptant en partie sur le soutien des autorités traditionnelles de leur bord, telles que les chefs, après les résultats, on assiste souvent à la formation de coalitions politiques qui ne tiennent pas compte des circonscriptions électorales;
- Les partis africains sont modernes, mais leur instrumentalisation de l'appartenance ethnique – et des clivages linguistiques, religieux et régionaux – se fait d'une façon populiste (Salih et Nordlund, 2007).

Une première mesure indispensable dans le sens de la gestion de la diversité consisterait à faire en sorte que dans chaque État le cadre électoral soit conçu selon une approche qui tienne compte des diversités existant dans le pays (Salih et Nordlund, 2007). Cela revient à créer un cadre qui favorise une plus grande participation au système politique et aux décisions, tout en permettant un examen sérieux de solutions telles que le fédéralisme, l'administration locale et la représentation proportionnelle.

Des difficultés se présentent souvent, comme ailleurs dans le monde, lorsque des groupes particuliers font face à la discrimination et lorsque des identités ethniques se considèrent victimes d'inégalité ou de répression systématique. Par conséquent, pour régler ce qui apparaît comme des conflits ethniques, les décideurs devraient s'attaquer aux questions sous-jacentes de marginalisation économique et politique, et trouver des moyens acceptables de redistribuer les ressources.

En raison de l'imbrication des identités et allégeances concurrentes, il est peu réaliste de supposer que le processus électoral seul peut résoudre ces questions de diversité. Des réformes structurelles conjuguées à des réformes électorales s'imposent – car mettre en place un type de réforme et en occulter un autre ne contribuera pas à remédier aux aspects négatifs de la diversité.

système est décentralisé ou fédéral. Toutefois, les résultats sont mitigés, et certains analystes continuent de parler de présidence « impériale » ou « monarchique ».

Indépendance du pouvoir législatif

Soulignant l'importance du corps législatif dans plusieurs États africains à régime présidentiel, Prempeh (2008) est parvenu à la conclusion que nombre de pays africains ne sont pas encore en mesure de s'affranchir de l'emprise de l'exécutif en raison de la faiblesse des capacités institutionnelles de leur parlement, de l'architecture de leur constitution, et parfois de la timidité du parlement et de l'abdication de ses responsabilités.

L'indépendance du pouvoir législatif se justifie notamment face à l'énorme pouvoir de nomination et de recours au clientélisme politique dont disposent les présidents et que les présidents africains ont appris à mettre à profit pour asseoir leur pouvoir, en dépit des pouvoirs constitutionnels d'examen, d'enquête, de surveillance, de confirmation et de destitution dont sont investis nombre de parlements. Toutefois, quelques pays manifestent des tendances encourageantes: les parlements d'Afrique du Sud, du Ghana et du Kenya ont utilisé leurs larges pouvoirs comme moyens stratégiques de négociation pour assurer le contrôle du pouvoir exécutif.

La séparation des pouvoirs dans les régimes présidentiels a renforcé l'indépendance des parlements en rendant plus difficile pour les présidents de les dissoudre ou de les suspendre, sauf dans des situations

d'urgence et des conditions prévues par la constitution. Un autre facteur qui contribue à consolider leur indépendance est une opposition parlementaire dynamique et une administration parlementaire forte, comme en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya, au Nigéria, et en Zambie, quoique l'on assiste à des affirmations d'indépendance de temps à autre.

Le tableau général est, toutefois, caractérisé par des déficits paralysants de capacités et de ressources profondément enracinés dans l'histoire, qui s'expliquent, d'une part, par de longues années de dissolution, de négligence, de proscription ou de suspension des parlements, et par le problème structurel du sous-développement économique, d'autre part.

Indépendance du pouvoir judiciaire

Le processus de renégociation de l'architecture s'est généralement attaché à renforcer l'indépendance de la justice dans le cadre de la séparation des pouvoirs. La démarche a consisté à inscrire dans les constitutions, en conformité avec le système de freins et contrepoids, des dispositions qui: confèrent en grande partie à l'appareil judiciaire des pouvoirs et responsabilités judiciaires, y compris l'examen judiciaire des actions des autres instances gouvernementales; accordent une autonomie budgétaire conséquente à l'organe judiciaire, généralement sous forme de prélèvement prioritaire sur les fonds consolidés du Trésor, afin de lui permettre d'exercer ses pouvoirs et de s'acquitter de ses fonctions tels que prévus par la constitution; garantissent

l'indépendance des nominations judiciaires par l'établissement de commissions du service judiciaire ou de commissions judiciaires indépendantes pour examiner les nominations; rendent difficile la révocation des juges (garantissent l'inamovibilité des juges jusqu'à leur retraite).

Si telles sont les dispositions constitutionnelles courantes, la pratique varie selon les pays, se matérialisant par des avancées et des reculs en ce qui concerne l'indépendance. Ce mouvement de flux et reflux reflète les moyens dont dispose le pouvoir judiciaire pour faire face aux tentatives d'empiétement sur ses pouvoirs par d'autres instances gouvernementales, pour rendre la justice de façon équitable, pour faciliter à tous l'accès à la justice, ou pour protéger et accorder des réparations en cas d'atteinte à la diversité de la part des autres branches du gouvernement ou d'autres groupes ou forces au sein de l'État et de la société.

Les organes judiciaires de certains pays africains, tout comme les parlements, souffrent du manque de capacité et de ressources – en particulier les tribunaux inférieurs – ce qui compromet l'indépendance judiciaire et peut limiter l'accès à la justice (et le règlement rapide des affaires).

Fédéralisme, décentralisation et centralisation

Teinté de vestiges des systèmes politiques précoloniaux et coloniaux, le débat sur la renégociation de l'architecture politique a porté sur la dévolution politique – le transfert des compétences d'une instance

supérieure à des échelons inférieurs – et la décentralisation – la réorganisation en unités administratives de plus petite taille, dotées de plus d'indépendance et plus proches des populations grâce à des dispositions constitutionnelles permettant des niveaux (plusieurs centres) d'autorité politique.

À ce niveau, l'approche des systèmes politiques précoloniaux de type fédéral de l'Afrique converge avec la nouvelle conception mondiale des modes de gouvernance, qui met l'accent sur la dévolution politique et la subsidiarité. L'élaboration de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (encadré 1.6) représente une avancée majeure dans le cadre de cette nouvelle conception.

Fédéralisme

Historiquement, l'idée du fédéralisme était impopulaire en Afrique et continue de l'être, car seuls l'Éthiopie et le Nigéria ont adopté cette forme de gouvernement. L'Afrique du Sud et la Tanzanie ont une constitution fédérale, mais n'ont pas officiellement la dénomination république fédérale. La Constitution du Kenya adoptée en 2010 présente des caractéristiques de type fédéral en intégrant des dispositions relatives à la décentralisation administrative, particulièrement en son annexe 4, qui répartit les compétences législatives entre le gouvernement national et les gouvernements régionaux, compétences que le gouvernement central ne peut de façon unilatérale récuser (excepté par référendum et dans des conditions spécifiques prévues par la Constitution).

Dévolution

L'impopularité continue du fédéralisme a mobilisé l'attention sur la pertinence de la dévolution politique – au-delà de la décentralisation politique – en tant que mécanisme constitutionnel de gestion de la diversité. La décentralisation crée de nouvelles structures et de nouveaux centres infranationaux d'autorité qui accordent une autonomie limitée et l'auto-détermination aux groupes et communautés infranationaux (régionaux, de district et locaux), sans toutefois aller jusqu'à créer deux autorités souveraines ayant un impact juridique direct sur les citoyens. Par exemple, l'Algérie, le Bénin, le Ghana, la Sierra Leone et l'Ouganda ont désormais dans leurs constitutions des dispositions relatives à la décentralisation politique, qui prévoient – au moins en théorie (encadré 1.7) – les enjeux et les perspectives de la redéfinition du rôle des institutions et des communautés traditionnelles locales dans le gouvernement national.

La dévolution politique offre une solution intermédiaire entre le fédéralisme et le gouvernement unitaire.⁵

Encadré 1.6 Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Article 20 (1): Tout peuple a droit à l'existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l'autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu'il a librement choisie.

Article 22 (1): Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité.

Si la clé de répartition des pouvoirs dans le cadre du fédéralisme est bien établie et nécessite des procédures spéciales pour être modifiée, ce qui exclut un amendement unilatéral par tel ou tel niveau de gouvernement, la dévolution politique se matérialise par la délégation d'un ensemble de pouvoirs et de responsabilités à des échelons administratifs inférieurs de la part du gouvernement central, généralement par une loi ordinaire, ce qui signifie que ledit gouvernement peut de nouveau par une loi ordinaire, de façon unilatérale, reprendre ces pouvoirs.

Tendances à la recentralisation

La dévolution demeure problématique en Afrique, et dans les États aussi bien unitaires que fédéraux, la tendance à la recentralisation continue de susciter un débat public. Les unités infranationales décentralisées de gouvernement continuent d'être généralement sous la tutelle du gouvernement central. Les rapports de pays au titre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs sur l'Algérie, le Bénin, le Ghana, le Kenya et le Rwanda offrent des illustrations détaillées de la manière dont le pouvoir a procédé à une recentralisation, les autorités décentralisées ne devenant en pratique que des appendices du gouvernement central, qui a d'énormes pouvoirs de contrôle politique, administratif et financier.

En Éthiopie et au Nigéria, où le fédéralisme fragmente ou morcelle la souveraineté entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux ou des États, le défi permanent est de savoir comment freiner la tendance au retour à la centralisation,

qui pourrait bien limiter l'efficacité des États dans la gestion de l'éthno-régionalisme et d'autres formes de diversité. En Tanzanie, des questions ne cessent d'être posées depuis les actes fondateurs de l'Union et la Constitution de 1977 quant à l'ampleur et aux limites de la répartition des compétences législatives entre la République-Unie et Zanzibar, et à la domination consacrée par la Constitution du premier sur le second.

Dans ces pays à régime fédéral, une approche du haut vers le bas en matière de gouvernance ainsi que les asymétries constitutionnelles, budgétaires et politiques entre le gouvernement fédéral et les gouvernements d'échelon inférieur ainsi qu'entre les gouvernements ou États régionaux continuent d'affaiblir sérieusement le fédéralisme en tant que mécanisme de gestion de la diversité. Le Nigéria et la Tanzanie entreprennent des réformes constitutionnelles en vue de renégocier la nature du fédéralisme pratiqué actuellement.

Système des partis politiques

Réforme du système des partis

La réforme du système des partis continue de susciter de l'intérêt du fait de la place centrale qu'il occupe dans la pratique démocratique, et de façon générale, par rapport à la gestion constructive de la diversité. Depuis la fin de l'ère du parti unique, la majorité des pays africains met en œuvre le multipartisme et autorise les partis à présenter des candidats aux divers scrutins.

Dans plusieurs pays, cependant, des associations politiques souhaitant

Encadré 1.7 La décentralisation en pratique au Ghana

L'État ghanéen, quoique décentralisé au plan administratif, reste encore très centralisé.

L'essence de la décentralisation, c'est la délégation des pouvoirs et des ressources du gouvernement central aux assemblées de district. À quel point ces administrations ont été en mesure d'exercer leurs pouvoirs n'est pas facile à évaluer, car certains ministères et départements du gouvernement central ne comprennent pas l'importance de la véritable dévolution. L'ouverture de bureaux d'un ministère ou d'un département dans un district n'est pas de la dévolution, à moins que ces représentations soient sous le contrôle de l'assemblée du district.

La réticence des membres du gouvernement central à céder une parcelle de leurs pouvoirs constitue un obstacle majeur à la dévolution et au succès de la décentralisation au Ghana.

Source: Rapport sur le Ghana, 2012, Encadré V.

devenir des partis politiques doivent introduire une demande de reconnaissance et d'enregistrement en tant que parti politique, remplir les conditions prévues par la constitution nationale, le code électoral et les règlements mis en place par le parlement et l'organisme de gestion des élections. En Ouganda par exemple, la formation, l'enregistrement et la réglementation générale des partis politiques sont régis par la loi de 2005 sur les partis et les associations politiques (Rapport sur l'Ouganda, 2012). Le pouvoir d'enregistrer les partis politiques reconnus appartient généralement à l'organe de gestion des élections de chaque pays, qui a également la responsabilité d'assurer la supervision et le suivi des activités politiques des partis, y compris de leurs finances.

**Trente-cinq
pays africains
ont adopté
des mesures
de limitation du
mandat présidentiel**

La réforme du système des partis visait à renforcer le système pour en faire un mécanisme de gestion constructive de la diversité selon quatre principaux axes: prévenir la formation des partis politiques selon des bases ethniques; rédiger les dispositions de la constitution nationale ou du code électoral visant à assurer la démocratie interne et la promotion de la diversité, particulièrement en ce qui concerne les groupes marginalisés tels que les femmes; assurer le financement public et la réglementation, y compris l'audit du financement politique des partis; et promouvoir le dialogue entre les partis et aider à négocier les codes de conduite des partis politiques afin d'orienter les relations entre ces derniers et de prévenir la violence, particulièrement celle qui découle des élections.

Les exigences des pays s'articulent essentiellement autour de la nécessité d'assurer la démocratie au sein des partis politiques. Elles visent à créer un environnement favorisant la compétition entre les partis de façon à atténuer la violence en leur sein, et entre les uns et les autres, à réduire au minimum les arbitrages avant et après les élections, et à renforcer la démocratie.

L'application par un parti de procédures justes et équitables dans la sélection des dirigeants ainsi que de ses candidats à la présidentielle et aux législatives constitue, par conséquent, un immense effort vers l'amélioration des élections nationales démocratiques. Un parti politique,

dont le congrès et les primaires des délégués sont marqués par des pratiques anti-démocratiques ou pis encore par des violences entre factions, a déjà échoué dans sa mission de promotion des élections sans violence et de développement d'une culture de tolérance et de résolution pacifique des conflits entre ses partisans (Rapport sur le Ghana, 2012).

Types de systèmes de partis

Trois principaux systèmes de partis sont observables depuis le début du siècle (tableau 1.2, et voir chapitre 5).

Toutefois, plusieurs partis politiques ont déçu les espoirs placés en eux, car il n'existe pas de démocratie en leur sein, ils ne parviennent pas à refléter et à promouvoir la diversité, ni à inscrire la gouvernance démocratique et la gestion de la diversité dans leurs textes fondateurs. Au nombre des autres problèmes figurent l'incapacité d'étendre leur présence au-delà des zones urbaines, le manque de caractère distinctif de leur idéologie, l'absence de culture et de politique démocratiques, et l'insuffisance des ressources.

Succession politique et limitation de mandats

En dépit des formes passées en revue plus haut, les abus de pouvoir constants des dirigeants au pouvoir pour obtenir injustement un avantage politique et électoral a braqué les projecteurs sur une autre réforme: l'inscription de la limitation mandat présidentiel dans la constitution.

Tableau 1.2 Systèmes de partis en Afrique, 2004-2006

Système à parti dominant	Système bipartite	Système multipartite
Angola	Bénin	Algérie
Botswana	Cap-Vert	Burundi
Burkina Faso	Ghana	République centrafricaine
Cameroun	Seychelles	RDC
Tchad	Sierra Leone	Libéria
Côte d'Ivoire	Zimbabwe	Malawi
Djibouti		Mali
Guinée équatoriale		Maurice
Éthiopie		Niger
Gambie		Sao Tomé-et-Principe
Mozambique		Sénégal
Namibie		Zambie
Nigéria		
Rwanda		
Afrique du Sud		
Tanzanie		
Ouganda		

Source: Inspiré de Salih et Nordlund (2007).

Des enquêtes d'opinion (Afrobarometer) menées entre 2000 et 2006 en Afrique de l'Ouest, en Afrique de l'Est et en Afrique australe révèlent que près de 90 % des 56 000 personnes consultées expriment une préférence pour la limitation des mandats présidentiels.⁶ Ces personnes rejettent « l'autocratie en général et le fait de s'incruster au pouvoir, en particulier » (IDASA *et al.* 2006).

En 2010, des organismes nationaux de défense des droits de l'homme en Afrique de l'Est ont proposé un projet de déclaration régionale des droits, appelant les chefs de gouvernement de la région à n'exercer

que deux mandats de cinq ans chacun.⁷ En Guinée-équatoriale, les résultats préliminaires d'un référendum sur l'introduction d'un amendement constitutionnel limitant le mandat présidentiel à deux septennats consécutifs montrent que plus de 99 % d'Équato-guinéens y sont favorables.⁸

Trente-cinq pays africains ont adopté des mesures de limitation du mandat présidentiel, la majorité allant de deux mandats consécutifs de quatre à sept années chacun (tableau 1.3).

En général, la limitation du nombre de mandats a été respectée, même si

ce fût à contrecœur par les présidents en exercice abonnés aux mandats illimités. Au Cap-Vert, par exemple:

Étant donné la forte homogénéité culturelle et la trajectoire des élites politiques et administratives, ainsi que la représentation régionale significative au sein de l'élite politique, les règles de succession électorale (politique) ont été respectées et négociées dans le cadre d'un processus ouvert de consolidation des institutions de la gouvernance électorale (Rapport sur le Cap-Vert, 2012).

Dans les pays où la limitation du nombre de mandats présidentiels a assez bien fonctionné et bénéficié d'un soutien populaire, des voix se sont cependant élevées pour demander son renforcement. Par exemple, « alors que la succession politique au Ghana dans le cadre de la IV^e République en cours a été en grande partie stable et assurée selon les règles, les appels ont été multipliés en faveur d'une réforme constitutionnelle portant le nombre de mandats présidentiels à deux quinquennats », en lieu et place des quatre années actuelles que dure un mandat (Rapport sur le Ghana, 2012). Le Rapport sur le Nigéria, 2012 fait état de suggestions des répondants de réduire le nombre des mandats présidentiel et des gouverneurs de deux à un. Un seul mandat, soutiennent-ils, accélérerait la rotation du pouvoir entre les zones et éliminerait les risques de politique pleine de rancœur qu'on prête généralement

aux candidats à un second mandat au niveau étatique ou fédéral.

Les tentatives des présidents de prolonger leurs mandats par le biais d'amendements constitutionnels semblent désormais rencontrer une forte résistance populaire au sein de l'État et dans la société partout en Afrique. Suite à la limitation du nombre de mandats, les présidents ne peuvent pas, semble-t-il, proroger arbitrairement – parfois à vie – leur mandat. Ils se doivent désormais de passer par un processus rigoureux et contesté d'amendement de la constitution s'ils veulent prolonger leur mandat au-delà du nombre fixé. Ce processus offre aux membres du parti ou à leurs associés ambitieux, ainsi qu'à d'autres groupes, l'occasion de mobiliser des soutiens contre une telle initiative et de la faire échouer, quoique certains présidents soient parvenus malgré tout à prolonger leur mandat (encadré 1.8).

Sur les 204 présidents africains au pouvoir entre 1960 et 2004, plus de 50 % ont été renversés. Des 25 qui ont quitté la magistrature suprême de leur propre gré, on compte 17 entre 1990 et 2004, et 8 entre 2004 et 2008. Parmi les présidents qui avaient droit à deux mandats consécutifs, deux (Nelson Mandela, en Afrique du Sud en 1999 et Joaquim Chissano, au Mozambique en 2005) ont renoncé à briguer le second mandat.

Il faut plus que des dispositions constitutionnelles portant limitation du nombre de mandats présidentiels pour rendre les élections plus compétitives et crédibles. Les

Tableau 1.3 Durée du mandat présidentiel en Afrique

Pays	Nombre maximum de mandats	Durée de chaque mandat
Algérie	Deux	Cinq ans
Angola	Trois	Cinq ans ^a
Bénin	Deux	Cinq ans
Botswana	Deux	Cinq ans
Burkina Faso	Deux	Sept ans
Burundi	Deux	Cinq ans
Cameroun	Deux	Sept ans
Cap-Vert	Deux	Cinq ans
République centrafricaine	Deux	Six ans
Comores	Illimité, non consécutif	Cinq ans
Congo	Deux	Sept ans
RDC	Deux	Cinq ans
Djibouti	Deux	Six ans
Égypte	Deux ^b	Quatre ans
Éthiopie	Deux	Six ans
Ghana	Deux	Quatre ans
Guinée	Deux	Cinq ans

Pays	Nombre maximum de mandats	Durée de chaque mandat
Kenya	Deux	Cinq ans
Libéria	Deux	Six ans
Madagascar	Trois	Cinq ans
Malawi	Deux	Cinq ans
Mali	Deux	Cinq ans
Mauritanie	Deux	Cinq ans
Maurice	Deux	Cinq ans
Mozambique	Deux ^c	Cinq ans
Namibie	Deux	Cinq ans
Niger	Deux	Cinq ans
Nigéria	Deux	Quatre ans
Rwanda	Deux	Sept ans
Sao Tomé-et-Principe	Deux	Cinq ans
Seychelles	Trois	Cinq ans
Sierra Leone	Deux	Cinq ans
Afrique du Sud	Deux	Cinq ans
Tanzanie	Deux	Cinq ans
Zambie	Deux	Cinq ans

a. Le président en exercice peut avoir deux autres mandats de cinq chacun après le premier.

b. À compter des élections présidentielles de 2011.

c. Après avoir exercé deux mandats consécutifs, un ancien président peut se représenter après une période de cinq ans.

Source: Extrait des rapports de pays, 2012.

dispositions constitutionnelles relatives à la déclaration des cas de force majeure, à l'instar de celles objets de la révision de la constitution adoptée par le parlement gabonais en décembre 2010, pourraient même constituer une couverture constitutionnelle pour faire sauter le verrou de la limitation des mandats présidentiels. Certaines dispositions du code électoral visent par ailleurs à fausser la compétition électorale lors de l'élection présidentielle, par exemple celles qui ont été votées par le parlement togolais en 2002 dans

le but de dénier à Gilchrist Olympio, leader de l'opposition, le droit de se présenter contre le président sortant d'alors, Gnassingbé Eyadema, au motif qu'il n'avait pas résidé sur le territoire togolais pendant une année avant le scrutin.

Au nombre des autres obstacles à l'efficacité des dispositions portant limitation du nombre de mandats présidentiels, figurent le principe du « vainqueur emporte toute la mise » ou du recours à la violence, le cas échéant, qui continue

Encadré 1.8 Échecs et succès en matière de prorogation du mandat présidentiel

Au nombre des tentatives sans succès de modification de la constitution pour se voir autoriser un troisième mandat figurent les exemples de Frederick Chiluba (Zambie, en 2001), de Bakili Muluzi (Malawi, en 2002) et d'Olusegun Obasanjo (Nigéria, en 2006).

Au Nigéria, Obasanjo a tenté de faire amender la constitution afin de briguer un troisième mandat, mais s'est vu opposer une résistance farouche de la part de la société civile. Le projet a été finalement rejeté par l'Assemblée nationale – dominée pourtant par son parti – dans l'un de ses rares succès de résistance à l'exécutif. Une tentative antérieure au Malawi de modification de la constitution pour prolonger le mandat de Muluzi s'était également soldée par un échec en raison d'une opposition concertée (Rapport sur le Malawi, 2012).

Au nombre des présidents qui sont parvenus à passer outre cette opposition, on compte Sam Nujoma (Namibie, en 1998), Blaise Compaoré (Burkina Faso, en 1997 et 2000), Lansana Conté (Guinée, en 2001), Gnassingbé Eyadema (Togo, en 2002), Omar Bongo (Gabon, en 2003), Yoweri Museveni (Ouganda, en 2005), Idriss Déby (Tchad, en 2006) et Paul Biya (Cameroun, en 2008).

Source: Rapports sur le Nigéria, le Malawi et la Zambie, 2012.

Encadré 1.9 Commission de cohésion nationale et d'intégration du Kenya

La Commission nationale de cohésion et d'intégration a été mise en place au Kenya par une loi de 2008 qui fait de la discrimination (sur des bases ethniques ou raciales) et des discours de haine (inciter à la haine ethno-raciale et déclencher des animosités ethno-raciales) des infractions pénales.

Elle surveille l'application des lois, enquête sur les plaintes de discrimination et fait des recommandations au procureur général ou autres autorités pour suite à donner, y compris la poursuite des contrevenants.

de sous-tendre l'approche de l'élite politique par rapport aux élections et aux partis en présence; la docilité des parlements et du pouvoir judiciaire face aux présidences impériales dans

certains pays, vidant ainsi de son sens la séparation des pouvoirs; et les controverses qui font suite aux tentatives de modification non seulement des dispositions constitutionnelles concernant la limitation du nombre de mandats présidentiels ces dernières années au Cameroun, au Gabon, en Guinée, au Malawi, au Mali, au Niger, au Nigéria, au Sénégal et en Ouganda, mais également des règles électorales de succession politique dans le cadre des scrutins présidentiels et parlementaires dans d'autres pays.

Tous ces exemples soulignent la nécessité d'approfondir le processus de réformes politiques et de s'attaquer aux défis qui se posent à l'architecture politique renégociée.

Institutions horizontales de promotion de la démocratie

Une caractéristique courante de cette architecture est la mise en place d'institutions horizontales de promotion de la démocratie (ou organismes de surveillance), véritable quatrième branche du gouvernement, qui ont pour mission de promouvoir la démocratie et la diversité et de garantir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la vie politique. Ces organismes sont généralement inscrits dans la constitution, ce qui rend difficile leur démantèlement, et sont censés être indépendants de l'exécutif en particulier (encadré 1.9 et tableau 1.4).

L'indépendance des institutions par rapport au contrôle de l'exécutif varie d'un pays à l'autre, selon les mécanismes de nomination et de révocation des membres de ces institutions;

Tableau 1.4 Institutions horizontales de promotion de la démocratie dans certains pays africains

Pays	Institution
Algérie	<ul style="list-style-type: none"> Commission nationale des droits de Organisme national de prévention et de lutte contre la corruption Commission nationale de la gouvernance
Bénin	<ul style="list-style-type: none"> Commission électorale nationale indépendante Autorité nationale de lutte contre la corruption Commission des droits de l'homme
Éthiopie	<ul style="list-style-type: none"> Commission des droits de l'homme Commission électorale nationale Commission fédérale d'éthique et de lutte contre la corruption
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> Commission des droits de l'homme et de justice administrative Commission nationale d'éducation civique Commission électorale nationale
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> Commission anticorruption Commission nationale des droits de l'homme et de l'égalité Commission électorale indépendante Commission nationale de cohésion et d'intégration
Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> Médiateur de la République Commission électorale Commission nationale des droits de l'homme
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion Médiateur de la République
Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> Commission sud-africaine des droits de l'homme Commission de protection des droits des communautés culturelles, religieuses et linguistiques Commission électorale indépendante

Source: Constitutions nationales et rapports de pays au titre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

leurs sources de financement; le soutien des groupes importants de la société civile et des autres parties prenantes clefs; le caractère de leurs dirigeants, et la volonté politique des dirigeants nationaux de garder foi en l'esprit qui les anime.

Vérité et réconciliation

Un type d'organisme indépendant, généralement mis en place de façon exceptionnelle, est la commission Vérité et réconciliation. Elle vise à

offrir une tribune publique inhabituelle pour exposer les griefs et faire connaître les allégations d'abus antérieurs et en cours ainsi que des cas de discrimination de groupe et de violations des droits de l'homme. Il s'agit généralement d'offrir ainsi l'occasion d'une gestion constructive et démocratique de la diversité par le biais de la réconciliation et de la restitution. Ces commissions ont été mises en place en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya, au Libéria, au

Nigéria, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone et au Tchad.

Organismes de gestion des élections

En dépit de leurs insuffisances, les groupes d'experts estiment généralement que les organismes de gestion des élections ont leur raison d'être dans plusieurs pays. Par exemple, en Afrique du Sud, au Bénin, au Cap-Vert, au Ghana et en Sierra Leone, ces organismes ont contribué à gagner la confiance des populations dans l'organisation des élections et la proclamation de leurs résultats.

Commission anticorruption

Dans certains pays, tels que la Sierra Leone, la commission anticorruption a été investie de pouvoirs de poursuite afin de renforcer son indépendance, particulièrement à l'égard des ministères et départements de l'exécutif. Dans d'autres, comme le Ghana, le Kenya, le Nigéria, la Sierra Leone et la Tanzanie, la commission a pu obtenir la condamnation de hauts fonctionnaires, dont des ministres ainsi que des hommes d'affaires. En Afrique du Sud, au Ghana, au Nigéria, en Sierra Leone et en Tanzanie, par exemple, plusieurs ministres ont été révoqués pour complicité (ou complicité présumée) de corruption, à titre de sanction apparemment prise par le président face à la pression publique à l'échelle nationale et internationale.

Contraintes

Ces institutions horizontales sont encore fragiles et éprouvent souvent des difficultés à s'acquitter de leurs

mandats du fait d'une série de problèmes d'ordre culturel, financier et logistique et de ressources humaines, qui peuvent trouver leur explication dans le sous-développement économique et les tendances politiques antidémocratiques résiduelles, mais inquiétantes observables au niveau de l'élite politique. Une autre contrainte découle des faiblesses et de l'ambiguïté des textes portant création de ces institutions et du chevauchement des compétences, entre ces institutions, et avec d'autres organismes publics.

L'autre problème tient au fait que les membres des pouvoirs exécutif et législatif – qui sont des politiciens et des politiciennes – sur qui ces institutions sont censées exercer un contrôle se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'ils s'acquittent de leurs fonctions législatives. Sous ce rapport, ils ne peuvent pas aussi facilement accorder à ces institutions des pouvoirs qui pourraient être retournés contre eux, les mêmes politiques.

C'est à ce niveau que les pressions des parties prenantes nationales, des institutions régionales et continentales africaines, notamment les commissions économiques régionales, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, la Commission économique pour l'Afrique et l'Union africaine, ainsi que des bailleurs de fonds internationaux peuvent forcer la main aux pouvoirs exécutif et législatif afin qu'ils adoptent des lois destinées à renforcer l'indépendance de ces institutions et à les autonomiser pour leur permettre de

mieux s'acquitter de leurs fonctions statutaires.

Conclusions

Le colonialisme a fondamentalement transformé l'État africain. L'objectif visé était de fragmenter les sociétés, ce qui a finalement déclenché le nationalisme et les mouvements en faveur de l'autonomie et de l'instauration de la démocratie libérale. Mais précisément, parce que le nouveau système a été greffé sur une architecture complexe de diversité fragmentée, il n'est pas parvenu à garantir la démocratie ni à gérer la diversité, l'élite politique d'après les indépendances cherchant plutôt à perpétuer sa domination. Les interventions militaires consolidant la dictature dans nombre de pays, la suppression de la démocratie a précipité les luttes qui ont déclenché des réformes démocratiques pendant les années 80. Dans le sillage de la troisième vague de démocratisation, l'Afrique a accompli des progrès impressionnants en renégociant son architecture politique.

Pour gérer la diversité, la nouvelle architecture a besoin de solides fondements: des dispositions bien inscrites dans les constitutions qui régissent la succession politique démocratique, se traduisant par une représentation politique et une politique électorale qui instaure une mise en concurrence, et l'organisation d'élections libres, justes et

crédibles par des organismes électoraux indépendants ; la séparation des pouvoirs, pour permettre aux pouvoirs législatif et judiciaire de constituer un contrepois au pouvoir d'un exécutif dominateur; la limitation du nombre de mandats des chefs d'État et de gouvernement élus; des instruments démocratiques pour promouvoir la dévolution politique aux multiples centres d'autorité et assurer la diversité basée sur la culture, l'ethno-régionalisme, le sexe, les partis politiques, la religion et autres marqueurs d'identité dans la représentation; et des institutions horizontales indépendantes de gouvernance.

La trajectoire de l'architecture renégociée de chaque pays – aussi variée et complexe soit-elle – est passée par des terrains tortueux et difficiles, ralentissant les réformes institutionnelles au moment où partisans et adversaires s'affrontent. C'est pourquoi l'élimination des obstacles rencontrés sur la voie des réformes – profondément enracinés dans l'héritage colonial et postcolonial de l'État africain et exacerbés par l'impact irrésistible de la mondialisation – appelle beaucoup de dextérité et une volonté politique résolue des dirigeants novateurs. Si l'architecture politique actuelle représente les instruments de navigation, la volonté politique de donner la preuve de ce leadership reste sa boussole.

L'élimination des obstacles rencontrés sur la voie des réformes appelle beaucoup de dextérité et une volonté politique résolue des dirigeants novateurs.

Notes

1. La Somalie compte moins de groupes ethniques – la majorité Somali et la minorité Bantu (Benadiri et Gaboye). Voir Abby (2005).
2. Selon la liste de groupes ethniques en Afrique par pays établie par David Barrett, rapport de mission, publié dans the Africa Mission Resource Centre, 2003.
3. La troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* couvre 40 pays. On trouvera en annexe d'avantage de détails sur le contexte et la méthodologie relatifs à l'élaboration des rapports de pays.
4. La plupart des groupes ethniques ont été éclatés entre plusieurs pays et puissances coloniales. Au nombre des exemples figurent les Somaliens qui ont été dispersés entre les colonies britannique, française et italienne; les Yoruba et les Aja, entre le Nigéria, le Bénin et le Togo; les Wolof et les Sérères, entre le Sénégal et la Gambie; les Oromo qu'on rencontre en Éthiopie et au Kenya; et les Banyarwanda au Rwanda, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Burundi et bien d'autres.
5. Le fédéralisme assure une déconcentration des pouvoirs et, partant, un partage de la souveraineté, par le biais des dispositions constitutionnelles prévoyant des « listes législatives », qui répartissent les compétences législatives entre deux ou plusieurs niveaux d'autorité publique au sein d'une fédération, ayant chacun une incidence directe sur les citoyens. Le système unitaire est caractérisé par la centralisation politique, avec une décentralisation de pouvoirs en faveur des niveaux inférieurs.
6. Les pays ayant fait l'objet de l'enquête comprennent le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Nigéria et le Sénégal; le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie ; et l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe.
7. Voir "Regional Rights Bodies Push for Uniform Presidential Term Limits," The East African, www.theeastafrican.co.ke/news/-/2558/848436/-/.../-/index.html, article consulté le 27 janvier 2013.
8. Voir "Equatorial-Guinea: A Move to Consolidate Power: Secrecy, Intimidation Ahead of Vote for Constitutional Change," Human Rights Watch, www.hrw.org/news/2011/11/11/equatorial-Guinea-move-consolidate-power, article consulté le 27 janvier 2013.

Références

- Abby, Abdi. 2005. "Field Research Project on Minorities in Somalia." Oxford House, London. http://oxfarmhouse.Org.uk/download/Minorities_report/PDF.
- Adejumobi, Said. 2000. "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy." In *Government and Politics in Africa: A Reader*, ed. Okwudibia Nnoli, 242–61. Harare: AAPS Books.
- Ajayi, G. B. 1969. *Industrial Development in West Africa*. Ibadan, Nigeria: Economic Research Bureau.
- Ajayi, J. F. Ade. 1984. *The Problem of National Integration in Nigeria, No. 11, Distinguished Lecture Series*. Ibadan, Nigeria: Nigerian Institute of Social & Economic Research.
- Albert, Isaac O. 1992. "Contemporary Problems of Democracy in Nigeria: The Pre-colonial and Colonial Antecedents." Communication présentée

- à l'assemblée générale du CODES-RIAy, 10–14 Février, Dakar.
- Ayitteh, George B. N. 1991. *Indigenous African Institutions*. New York: Transactional Publishers.
- Bratton, Michael, and Nicholas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Buijtenhuijs, Rob, and EllyRijnierse. 1993. *Democratization in Sub-Saharan Africa (1989–1992): An Overview of the Literature*. Research Reports 1993/51. Leiden, the Netherlands: African Studies Centre.
- Collier, Ruth. 1982. *Regimes in Tropical Africa: Changing Forms of Supremacy, 1945–1975*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cowen, Michael, and LiisaLaakso. 1997. “An Overview of Election Studies in Africa.” *Journal of Modern African Studies* 35: 717–44.
- Deng, Francis. 2008. *Identity, Diversity and Constitutionalism in Africa*. Washington, DC: United States Institute for Peace.
- Duchacek, Ivo. 1977. “Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities.” *PUBLIUS: The Journal of Federalism* 7 (4): 3–29.
- Ellis, S. 2000. “Elections in Africa in Historical Context.” In *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Jon Abbink and GertiHesseling. New York: St. Martin's Press.
- Golder, Matt, and Leonard Wantchekon. 2004. “Africa: Dictatorial and Democratic Electoral Systems since 1946.” In *Handbook of Electoral System Design*, ed. Colomer Joseph. London: Palgrave.
- Hayward, Fred M. 1987. “Introduction.” In *Elections in Independent Africa*, ed. Fred M. Hayward, 1–23. Boulder, CO: Westview Press.
- Hodgkin, Thomas L. 1961. *African Political Parties: An Introductory Guide*. Penguin African Series No. WA12. London: Penguin Books.
- IDASA (Institute for Democracy in Afrique du Sud), CDD (Ghana Centre for Democratic Development), and Michigan State University. 2006. “Afrobarometer Research Project, Media Briefing (26 May 2006).” IDASA, Pretoria.
- Jinadu, L. Adele. 2007. “Explaining & Managing Ethnic Conflict in Africa: Towards a Cultural Theory of Democracy.” Claude Ake Memorial Paper No.1, Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, Nordica Africa Institute, Uppsala.
- . 2010. “Elections et gestion de la diversité en Afrique.” Note conceptuelle de la Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba.
- Lewis, M. Paul, ed. 2009. *Ethnologue: Languages of the World*, Sixteenth edition. Dallas, TX: SIL International.
- Lindberg, Staffan. 2006. *Democracy and Elections in Africa*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ndege, Peter O. 2009. “Colonialism and Its Legacies in Kenya.” Lecture delivered during Fulbright–Hays Group project abroad program, 5 July–6 August, Moi University, Eldoret, Kenya.
- Ngenge, T. Simon. 1999. “Ethnicity, Violence and Multi-party Democracy in Africa since 1989.” In *Anthropology of Africa and the Challenges of the*

- Third Millennium—Ethnicity and Ethnic Conflicts*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Ethno-Net Africa.
- Norris, Pippa, and Robert Mattes. 2003. "Does Ethnicity Determine Support for the Governing Party?" Afrobarometer Paper 26, Institute for Democracy in Afrique du Sud, Cape Town.
- Olukoshi, Adebayo, and LiisaLaakso, eds. 1996. *Challenges to the Nation-state in Africa*. Helsinki: Nordiska Afrikainstitutet, in cooperation with the Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Prempeh, H. Kwasi. 2008. "Presidents Untamed." *Journal of Democracy* 19 (2): 109–23.
- Salih, M. A. 1989. "Africanism and Islamism in the Nuba Mountains." In *Ethnicity, Conflict and National Integration in the Sudan*, ed. Sayed H. A. Hurriez and Elfatih A. Abdelsalam, 208–30. Khartoum: Khartoum University Press.
- Salih, M. A., and Per Nordlund. 2007. *Partis politique in Africa: Challenges for Sustainable Multiparty Democracy*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Sitoe, Eduardo J., Zefanias Matsimbe, and Amilcar F. Pereira. 2005. *Parties and Political Development in Mozambique*. EISA Research Report No 22. Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Development in Africa.
- Thomas-Woolley, Barbara, and Edmond J. Keller. 1994. "Majority Rule and Minority Rights: American Federalism and African Experience." *The Journal of Modern African Studies* 32 (3): 411–27.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2011. *Diversity Management in Africa: Findings from the Mécanisme africain d'évaluation par les pairs and a Framework for Analysis and Policy-Making*. Addis-Abeba.
- Wimmer, Andreas. 1997. "Who Owns the State? Understanding Ethnic Conflict in Post-Colonial States." *Nations and Nationalism* 3 (4): 631–65.
- Wiseman, John. 1990. *Democracy in Black Africa: Survival and Revival*. New York: Paragon House Publishers.

Les révoltes récentes en Afrique du Nord, qui ont exprimé une exigence de démocratie, semblent avoir marqué l'achèvement du processus régional de transition démocratique parti dans les années 1990 de l'Afrique subsaharienne. Sauf que l'expérience de l'Afrique du Nord, par son caractère radical, en particulier en Égypte et en Tunisie, pourrait bien relancer la vague de réformes partout sur le continent.

Quoique la démocratisation présente de nombreuses différences entre les pays considérés et même si elle régresse en Guinée-Bissau et au Mali, par exemple, l'Afrique, dans sa grande majorité, adhère à un consensus sur les normes et pratiques démocratiques, selon lequel les instruments et cadres régionaux, sous-régionaux et nationaux soulignent que la démocratie est la seule forme acceptable de gouvernance.

La démocratisation est une tâche sans fin, un processus par le biais duquel les pays, qu'ils soient démocratiques ou semi-démocratiques, tentent de mettre en place, d'affiner et de renforcer leurs institutions, processus et cadres nationaux. Projet politique contesté, elle est souvent marquée par des crises, des détours, des avancées, des revers et des dénouements imprévus. C'est un processus de changement caractérisé par des contestations politiques impliquant les dirigeants politiques, la société civile, les organisations et forces politiques ainsi que d'autres acteurs sociaux (Adejumobi, 2010; Denk et Silander, 2012). En bref, c'est un ouvrage inachevé qui se

poursuit en Afrique, en particulier dans les démocraties émergentes.

Les transitions démocratiques ont fait des avancées considérables sur le continent. La plupart ont cherché principalement à ouvrir le champ politique, notamment en reconnaissant la légitimité des opposants politiques, en promouvant les libertés civiles et en tenant des élections ouvertes à tous les partis politiques. Les résultats ont été mitigés tandis que de vastes questions liées à la gestion de la diversité, souvent sensibles et controversées, persistent ou sont apparues au cours de la transition. Ces questions de diversité, quoique inhérentes au renforcement de la démocratie, pour ne pas avoir été toujours prévues, anticipées et intégrées dans le projet de transition, sont à l'origine de fréquentes tensions politiques et de violences sporadiques. Parmi elles figurent la nature des structures politiques et le partage du pouvoir, des questions d'identité liées à l'ethnicité, à la race, à la religion, à la citoyenneté, à la jeunesse et au sexe, ainsi que la gestion de la diversité au cours du processus électoral (voir chapitre premier).

Les élections jouent un rôle central dans la transition démocratique et contribuent à une bonne gestion démocratique de la diversité à quatre principaux égards: la participation, la représentation, l'alternance au pouvoir et la satisfaction des besoins et aspirations des populations locales. Toutefois, elles ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante à toutes les exigences d'une bonne gestion de la diversité dans une société

plurielle. Il faut en outre procéder à une réorganisation structurelle et constitutionnelle en vue de promouvoir l'harmonie politique et sociale et de calmer les craintes de domination que ressentent des groupes qui ont été écartés de la conduite des affaires du pays ou réprimés à cet égard.

Le présent chapitre soulève plusieurs questions essentielles: Dans quel contexte s'inscrit la transition démocratique qui s'opère en Afrique et quel rôle les médias ont-ils joué dans les processus de transition? Quelles tendances se sont clairement dégagées dans la marche vers la démocratie? Quel est le rôle des dirigeants? Enfin, comment les pays africains ont-ils géré d'importantes questions de diversité au cours de la transition vers la démocratie? En outre, il contient six constatations clefs:

- La lutte pour la transition démocratique, intimement liée aux situations économiques et politiques internes, a pris des directions différentes menant à des issues diverses.
- Des groupes sectaires (ethniques, raciaux ou religieux) continuent d'exercer une forte influence sur les politiques publiques dans de nombreux pays, ce qui limite l'autonomie des États concernés.
- Dans de nombreux pays, certaines populations ne pensent pas que la constitution protège et encore moins promeut de façon adéquate la diversité et les intérêts des minorités (peu de

pays ont révisé leur constitution en tenant compte des souhaits et des intérêts de la population).

- Les élections, de même que l'alternance au pouvoir, se produisent plus régulièrement que dans le passé mais la qualité de ces élections est très variable.
- Les élections sont un mécanisme de transition politique utile pour gérer démocratiquement la diversité ; cependant, elles doivent être étayées par des réformes juridiques, institutionnelles et politiques propres à assurer une vie politique consensuelle et une gouvernance ouverte à tous.
- De nombreuses expériences sont poursuivies, en Afrique, pour concevoir des méthodes de gestion de la diversité existant dans la structure et la répartition du pouvoir et les identités sectaires et minoritaires en vue d'atteindre les idéaux propres aux systèmes démocratiques égalitaires, non discriminatoires et inclusifs.

Contexte de la transition démocratique

La transition démocratique est le processus par lequel une société, une nation ou un État abandonne un système autoritaire, dictatorial et étatiste pour un autre plus inclusif, ouvert et démocratique. Il ne s'agit pas d'un processus monolithique ou téléologique, mais d'une démarche souvent complexe et multiforme où les interactions des forces sociales

influent sur les orientations et les résultats.

Le contexte dans lequel s'est inscrit le renouveau démocratique en Afrique est complexe et intimement lié aux conditions politiques et économiques internes. Les revendications en faveur de réformes démocratiques répondaient à l'exercice du pouvoir tel qu'appliqué par les dirigeants de la période qui a suivi l'accession à l'indépendance, marqué par de fortes tendances centralisatrices touchant à l'autocratie civile ou militaire voire à la dictature quasiment militaire, tandis que l'espace politique était verrouillé, que les droits fondamentaux de l'être humain étaient bafoués et que les conditions de vie n'étaient guère brillantes. Ces dynamiques internes perdurèrent après la fin de la guerre froide, ce qui offrit aux dictatures une base de manœuvres politiques. Les luttes internes se conjuguèrent avec les réformes d'ajustement structurel favorables à la démocratie libérale.

L'aggravation de la situation économique dans de nombreux pays contribua fortement à un mouvement de masse qui exprimait les revendications démocratiques populaires tant dans les années 1990, dans les pays de l'Afrique subsaharienne, qu'à partir de 2010, dans ceux de l'Afrique du Nord. Dans les premiers, le fait que de nombreux pays donateurs s'étaient mis à exiger des mesures d'austérité ne facilita pas les choses car ces exigences s'ajoutaient aux demandes de programmes néo-libéraux d'ajustement structurel. Au fil du temps, un grand

nombre d'institutions et de pays donateurs érigèrent la mise en œuvre de tels programmes en condition préalable à l'octroi de toute nouvelle aide bilatérale ou multilatérale. Les mesures d'austérité touchèrent à vif les besoins de survie de nombreuses personnes.

Les programmes de beaucoup de gouvernements africains furent conçus pour mettre en place des mesures d'économie (Mkandawire et Olukoshi, 1995; Adejumbi, 1995). Ils visaient à libérer les politiques économiques et gouvernementales des pays africains des réseaux néo-patrimoniaux qui limitaient le libre fonctionnement des marchés, faussaient le développement au profit de clients favorisés, sanctionnaient l'autoritarisme étouffant la voix du peuple et manipulaient les élections pour priver celui-ci de son droit de choisir librement ses dirigeants. Cependant, ces mesures pesaient lourdement sur les catégories faibles ou vulnérables. Elles déclenchèrent une hausse du chômage et des prix des produits de base et, après la suppression du contrôle des changes et des prix, une flambée inflationniste. Même les catégories qui aspiraient à rejoindre les classes moyennes furent frappées. À titre d'exemple, les étudiants des universités publiques durent pour la première fois payer des droits de scolarité.

Comme il fallait le prévoir, les conséquences de ces mesures se manifestèrent dans plusieurs pays (Adejumbi, 1996): émeutes contre le chômage des jeunes, expulsions d'occupants de logements urbains informels, revendications de paysans

Le contexte dans lequel s'est inscrit le renouveau démocratique en Afrique est complexe et intimement lié aux conditions politiques et économiques internes

Encadré 2.1. Quatre formes de processus de transition

La transition démocratique en Afrique prit principalement quatre formes (Adejumobi, 2000)

- *La transition inspirée par la société civile lorsqu'une société civile au discours énergique, tenace et bien organisée prit l'initiative des réformes politiques, livra à l'État de farouches batailles politiques et orienta la transition comme elle l'entendait. Parmi les pays qui connurent cette forme de transition figurent le Bénin, le Mali et la Zambie (rejoints ultérieurement par le Cap-Vert, l'Égypte, le Malawi et la Tunisie).*
- *La transition dirigée par l'État. Dans ce cas, même si c'est la société civile qui défendit la cause du changement politique, ce fut néanmoins l'État qui prit l'initiative des réformes politiques et qui conduisit méticuleusement la transition. Parmi les pays concernés figurent l'Algérie, le Cameroun, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda, le Sénégal et les Seychelles.*
- *La transition négociée fut l'aboutissement de négociations intenses et d'un accord politique entre des forces sociales opposées. L'Afrique du Sud, en 1994, en offrit peut-être le meilleur exemple.*
- *La transition inachevée est une transition qui, au lieu de mener à des réformes politiques, a apparemment contribué à maintenir au pouvoir des régimes autocratiques et n'a apporté que peu de changements, voire aucun, sur le plan des institutions ou des procédures.*

portant sur une baisse des prix des intrants agricoles et de meilleurs prix pour leurs produits. Au Kenya et au Nigéria, les classes moyennes, notamment les médecins, les infirmières, les enseignants et les professeurs d'université se mirent en grève pour obtenir l'amélioration de leurs conditions d'emploi. En Zambie, la baisse des recettes d'exportation du cuivre déclenchait une série de manifestations en faveur de la démocratie orchestrées par les syndicats.

Plus récemment, avant les soulèvements en Afrique du Nord, le taux de chômage moyen des personnes âgées de 15 à 24 ans était d'environ 30% contre une moyenne mondiale de 14%, et était pire encore en Égypte et en Tunisie, pays dans lequel 40% des jeunes diplômés des universités (BAD, 2012) étaient au chômage. Les prix élevés des produits de base, la hausse des loyers et l'aggravation de la faim et de la criminalité dans de nombreux pays déclenchèrent des revendications populaires en faveur de réformes qui conduisirent à des émeutes pour la nourriture et le pain en Algérie.

Les événements récents ainsi que les revendications en Afrique du Nord pour "le pain, la liberté et la dignité" expriment le contenu essentiel de la lutte pour la transition démocratique menée au fil des ans: il s'agit d'une aspiration à la liberté politique et économique, d'un processus de renégociation du contrat social conclu entre gouvernants et gouvernés.

Formes de transition démocratique

Les formes de la transition démocratique furent diverses (tant en Afrique subsaharienne dans les années 1990 qu'en Afrique du Nord à partir de 2010), à l'image des forces sociales qui la portaient (encadré 2.1).¹ L'opposition politique à l'autoritarisme s'organisa parfois à partir de l'étranger ou dans la clandestinité pour tenter de renverser le régime par la lutte armée ou des actions militantes. Dans les pays où les régimes autoritaires étaient moins répressifs, l'opposition s'organisa à l'intérieur, au sein

des organisations de la société civile pour la démocratie.²

Ces organisations menèrent l'opposition au régime de parti unique et exigèrent des concessions politiques. Les régimes réagirent de différentes façons, soit en faisant immédiatement des concessions, soit en temporisant, en guidant fermement le changement ou en y résistant catégoriquement, ce qui prolongeait généralement les luttes. Celles-ci, menées aussi bien dans la rue que dans les tribunaux et sur le lieu de travail, débouchèrent sur la revendication de la deuxième uhuru (libération)³ qu'amplifia l'utilisation des médias modernes.

Influence des médias modernes

La révolution des technologies de l'information a eu une influence profonde sur la transition démocratique en Afrique. La multiplicité des sources d'information initialement la radio, puis la télévision, les téléphones mobiles, l'Internet et depuis les réseaux sociaux - ont offert autant de nouveaux outils pour repousser les limites du changement démocratique. Entre 2000 et 2006, le nombre de stations de radio privées opérant légalement en Afrique a augmenté en flèche de 360% tandis que le nombre des personnes utilisant des téléphones mobiles est passé de 2% à 39% de la population (CESA, 2011). Des outils modernes tels que le téléphone mobile et les textos ainsi que les réseaux sociaux informatiques tels que Facebook et Twitter offrent de nouveaux moyens de diffusion rapide des informations et de mobilisation politique des jeunes comme on le vit lors du

« Printemps arabe ». Les plateformes de réseaux sociaux basées en Afrique ou centrées sur le continent africain telles que Indaba Ziyafika, Ushashidi et Sahara Reporters interviennent vigoureusement pour mettre en cause des responsables, lutter contre la violence politique et mobiliser les jeunes politiquement grâce à des reportages plus critiques, directs et courageux que ceux des médias écrits et électroniques traditionnels.

Les réseaux sociaux médiatiques ont introduit dans le discours politique et les pratiques médiatiques ce que l'on appelle aujourd'hui le « journalisme citoyen ». Les journalistes citoyens utilisent toute une gamme d'outils tels que les téléphones mobiles, les caméras, les ordinateurs et les enregistreurs ainsi que la plume et le papier pour suivre des événements et envoyer rapidement aux réseaux sociaux des informations à leur sujet (Sarrazin, 2011). Ce système a permis à des jeunes de surveiller les élections au Kenya, au Nigéria (encadré 2.2) et en Sierra Leone.

Relations entre les médias modernes et la démocratie

L'appui des médias à la démocratisation n'a pas été indolore. Dans certains pays, le gouvernement a fréquemment intercepté, brouillé, surveillé ou carrément interdit des réseaux sociaux médiatiques (et même des médias traditionnels) afin de les censurer, limitant ainsi les interactions politiques et la mobilisation des citoyens. Les tentatives que font les gouvernements pour réprimer les médias sociaux apparaissent

6 Les formes de la transition sont diverses, à l'image des forces qui la portent

Encadré 2.2 Comment les médias sociaux ont favorisé le changement démocratique au Nigéria

Deux mois avant les élections législatives de 2007, un groupe de jeunes professionnels constituant le « Human Emancipation Lead Project » tenta d'accroître la participation des citoyens aux élections, en particulier celle des jeunes, et de promouvoir des élections transparentes, libres et honnêtes. Il mit en place un réseau d'observateurs électoraux mobiles en vue de démocratiser les opérations électorales de surveillance, de collecte, de dépouillement et de décompte afin de réduire les pratiques de fraude qui entachent souvent les processus électoraux au Nigéria et dans certains autres pays africains.

Ces actions concrètes n'ont peut-être pas réduit radicalement la fraude électorale, mais elles ont certainement eu pour effet de proclamer largement que les jeunes n'accepteraient plus « les bonnes vieilles habitudes » électorales du Nigéria.

manifestement comme une course contre le temps : face à un cyberspace de l'information en évolution constante, ils devront utiliser en pure perte des ressources accrues pour tenter de museler les nouveaux médias.

Les médias sont donc non seulement un moyen de diffusion d'idées démocratiques mais aussi un indicateur des progrès démocratiques qui ont été évalués dans l'enquête d'opinion effectuée auprès d'experts dans les 40 pays africains qui ont été couverts pour l'élaboration de la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*⁴. Parmi les pays où au moins 70% des experts estiment que les médias sont libres (figure 2.1), le Ghana, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Cap-Vert et le Mali qui ont connu une alternance à la présidence du pays pendant la période 2007-2012 (annexe 2.1) et au moins 50% d'entre

eux estiment que le Ghana, l'Afrique du Sud, le Cap-Vert et l'Algérie respectent les droits de l'homme (figure 2.3) ainsi que le droit à une procédure régulière et l'état de droit (figure 2.4).

Dans 17 des 40 pays concernés, plus de la moitié des experts ayant répondu estiment que les médias opèrent dans un cadre relativement libre, attestant que l'Afrique a fait des progrès en matière de promotion des droits et de la liberté des médias, progrès qui profitent à la démocratie.

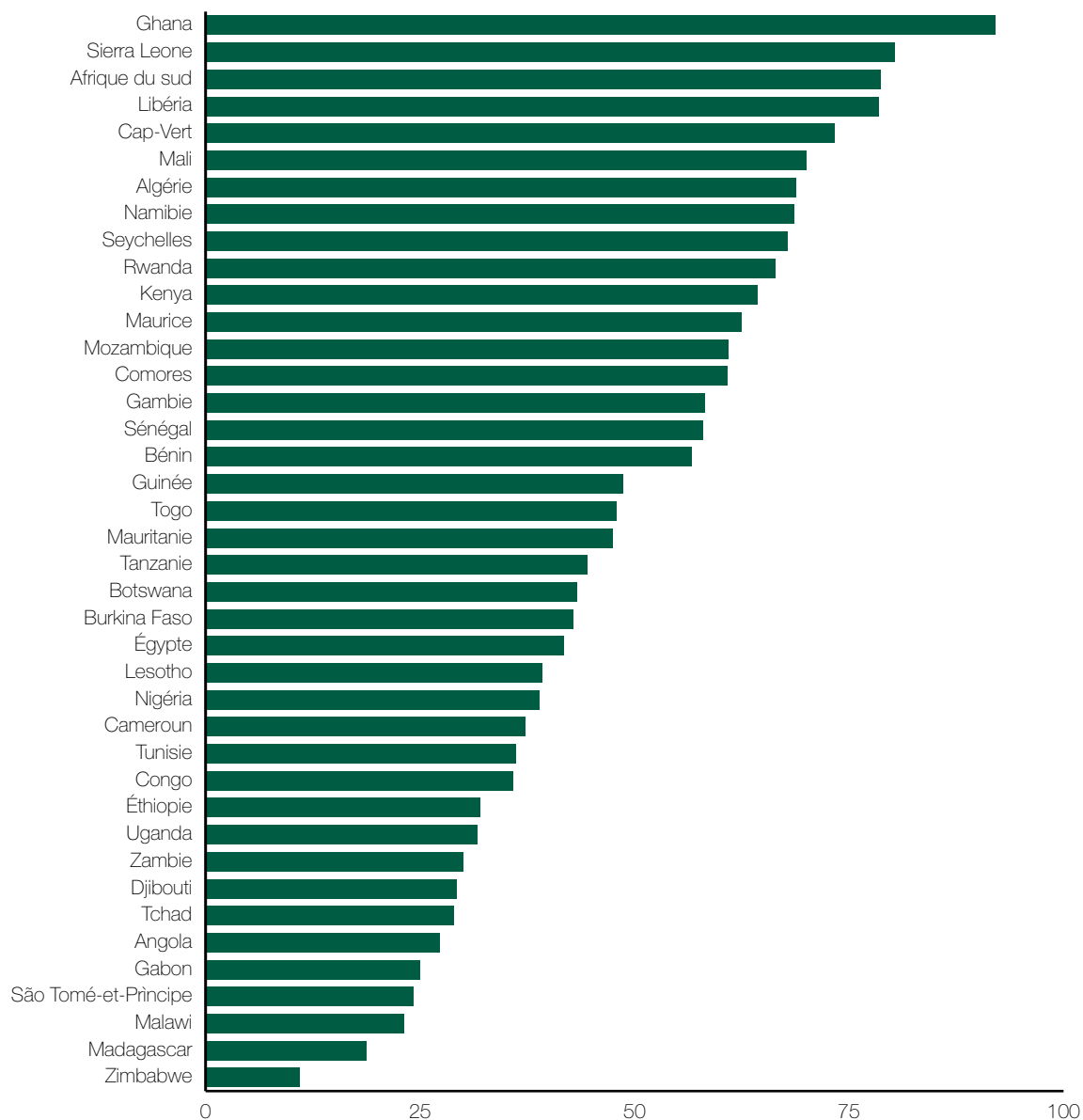
Tendances démocratiques

Au cours des quinze dernières années, l'Afrique a fait des progrès politiques sur le plan de la gouvernance : les régimes de parti unique se démodent, des élections sont organisées avec une régularité croissante, l'alternance à la présidence est chose fréquente, l'autorité du pouvoir législatif s'affirme, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit grandit, les organisations de la société civile accroissent leur influence et la séparation des trois pouvoirs de l'État s'établit progressivement (CEA, Lynch et Crawford, 2011; CESA, 2011).

Entre 1991 et 1994, le nombre de régimes de parti unique légalement constitués est tombé de 38 à zéro (CESA, 2011). Entre 1996 et 2006, 44 consultations électorales ont été organisées en Afrique subsaharienne et, de 2005 à 2007, 26 élections présidentielles et 28 élections parlementaires ont été organisées (CEA, 2009) contre 15 et 20 en 2011 et 10 et 13 en 2012, respectivement⁵.

Figure 2.1. Les médias de masse sont totalement libres ou ne subissent que de rares violations commises par le gouvernement ou le parti au pouvoir

Pourcentage d'experts consultés approuvant cette affirmation



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

La société civile a été l'un des principaux moteurs des changements démocratiques

L'alternance à la présidence par la voie des élections est maintenant chose relativement commune. Bon gré mal gré, la présidence a changé de titulaire dans pas moins de 26 pays africains entre 2007 et 2012 (annexe 2.1). C'est peut-être dans la sous-région de l'Afrique centrale que l'alternance au pouvoir reste réellement problématique.

Enquête d'opinion auprès d'experts

Il ressort de l'enquête menée dans 40 pays que quoique le pouvoir législatif reste faible dans plusieurs pays, les parlements paraissent plus capables et désireux qu'auparavant de légiférer et de contrôler l'action du pouvoir exécutif. Le problème le plus grave se pose lorsque l'organe législatif est sous la domination du parti au pouvoir, situation qui tend à diminuer sa capacité de contrôler l'exécutif. Dans une étude portant sur six pays africains (Barkan, 2008), l'auteur note que l'organe législatif joue de plus en plus souvent un rôle important dans la gouvernance, observation largement corroborée par les enquêtes menées dans les 40 pays dans le cadre de la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (figure 2.2), dans lesquelles plus de la moitié des experts de huit pays estiment que le parlement de leur pays exerce (généralement ou toujours) un contrôle législatif effectif sur l'exécutif.

Quoique le respect des droits de l'homme s'améliore en Afrique, il reste encore beaucoup à faire : ce n'est que dans 11 pays seulement que plus de la moitié des experts ayant répondu estimaient que leur

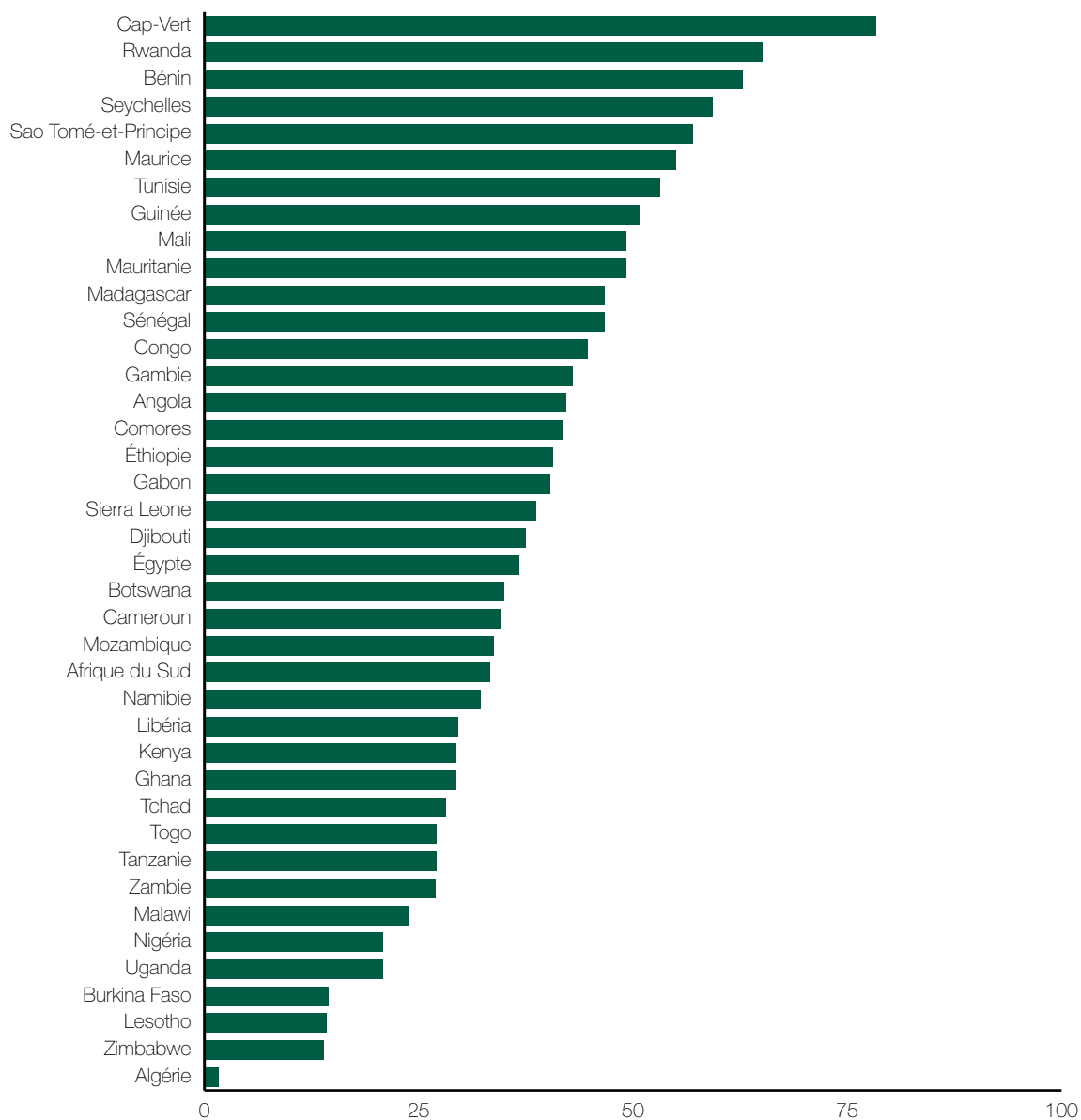
gouvernement respectait généralement ou toujours les droits de l'homme (figure 2.3).

Le tableau est le même s'agissant de savoir si les gouvernements respectent le droit à une procédure régulière et l'état de droit : ce n'est que dans 10 pays seulement que la majorité des experts interrogés estiment que le gouvernement de leur pays respecte généralement ou pleinement le droit à une procédure régulière et l'état de droit (figure 2.4).

La société civile a été l'un des principaux moteurs des changements démocratiques intervenus dans de nombreux pays africains, insistant avec persistance sur la transparence et l'obligation de rendre des comptes. Dans plus de 18 pays, la majorité des experts consultés estiment que la société civile aide modérément ou effectivement à promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes en matière de gouvernance (figure 2.5). Le Cap-Vert, par exemple, qui ne comptait que 13 organisations non gouvernementales en 1990 en compte environ 80 aujourd'hui, auxquelles s'ajoutent plus de 600 organisations locales (Rapport sur le Cap-Vert, 2012). Maurice a connu une augmentation tout aussi forte du nombre d'organisations de la société civile ; cependant, l'action de ces dernières dans le domaine de la gouvernance reste faible, sauf pour ce qui touche la revendication de l'égalité entre les sexes et les problèmes environnementaux de plus en plus aigus. L'action concernant certains problèmes de gouvernance ayant une grande

Figure 2.2 L'organe législatif exerce (généralement ou toujours) un contrôle effectif sur l'exécutif

Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays approuvant cette affirmation :

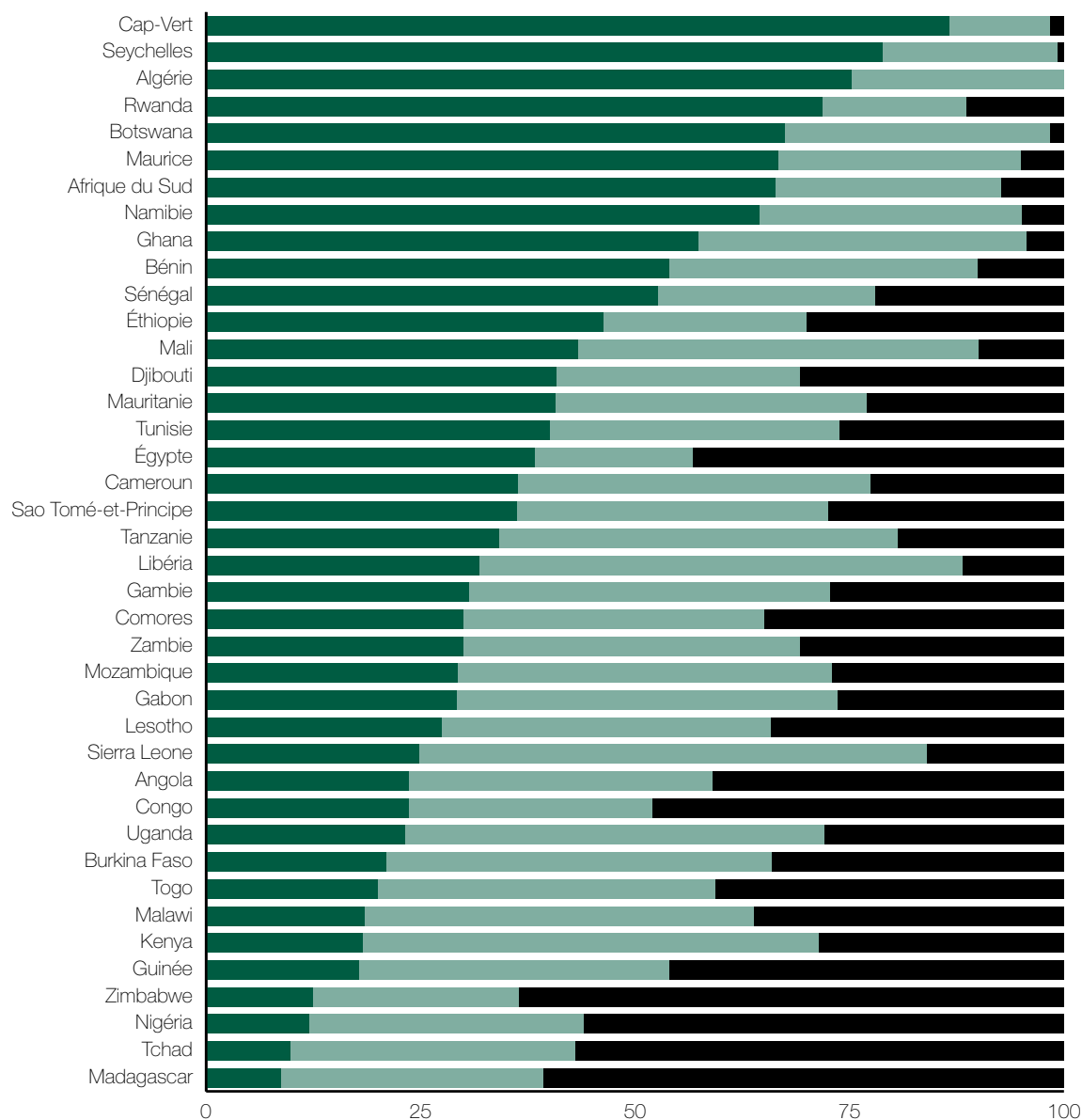


Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 2.3: Respect des droits de l'homme

Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays

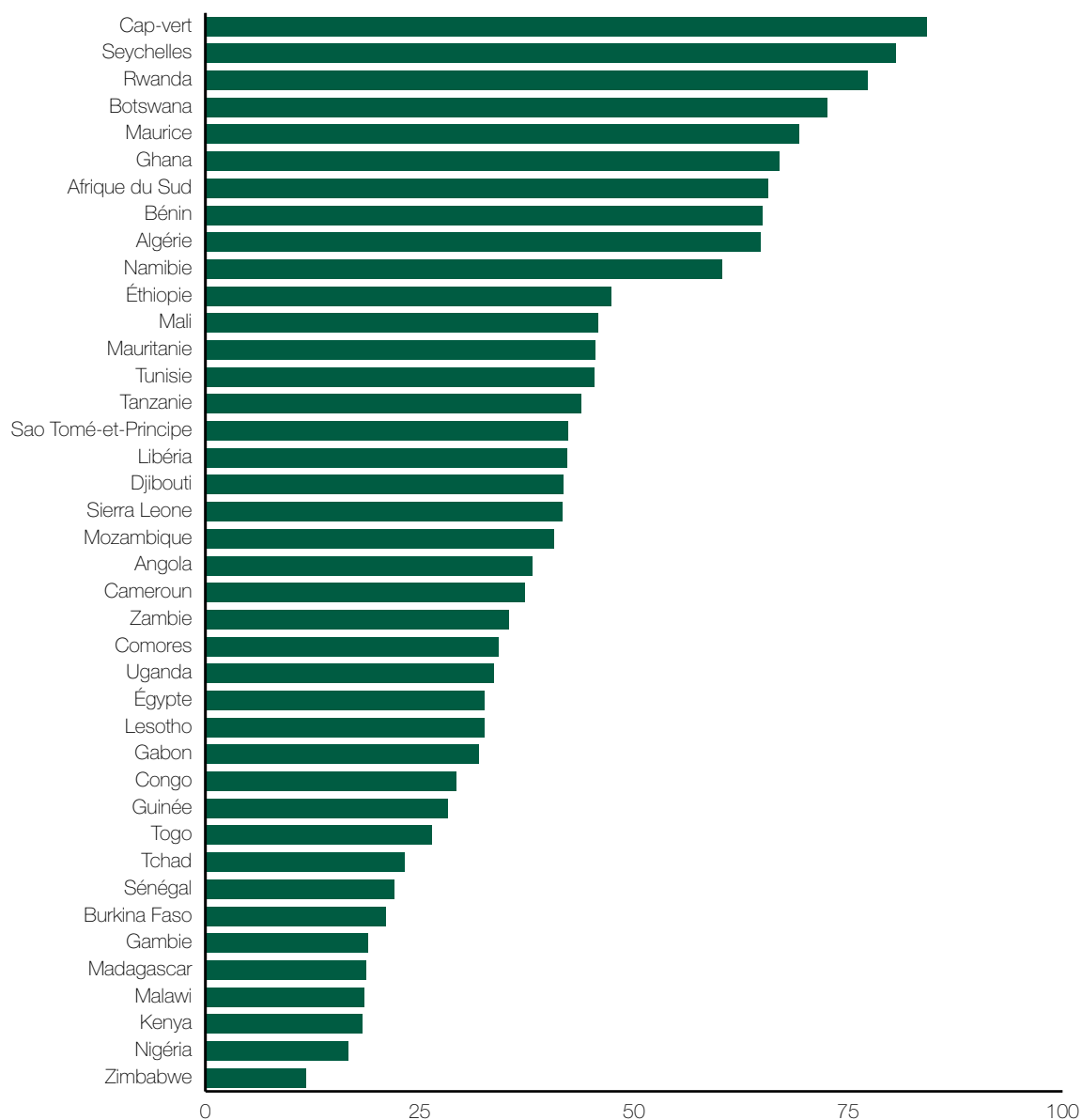
- Les droits de l'homme sont généralement ou toujours respectés
- Ils sont parfois respectés
- Ils ne sont jamais (ou ne sont que rarement) respectés



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 2.4 Le gouvernement respecte généralement ou pleinement le droit à une procédure régulière et l'état de droit

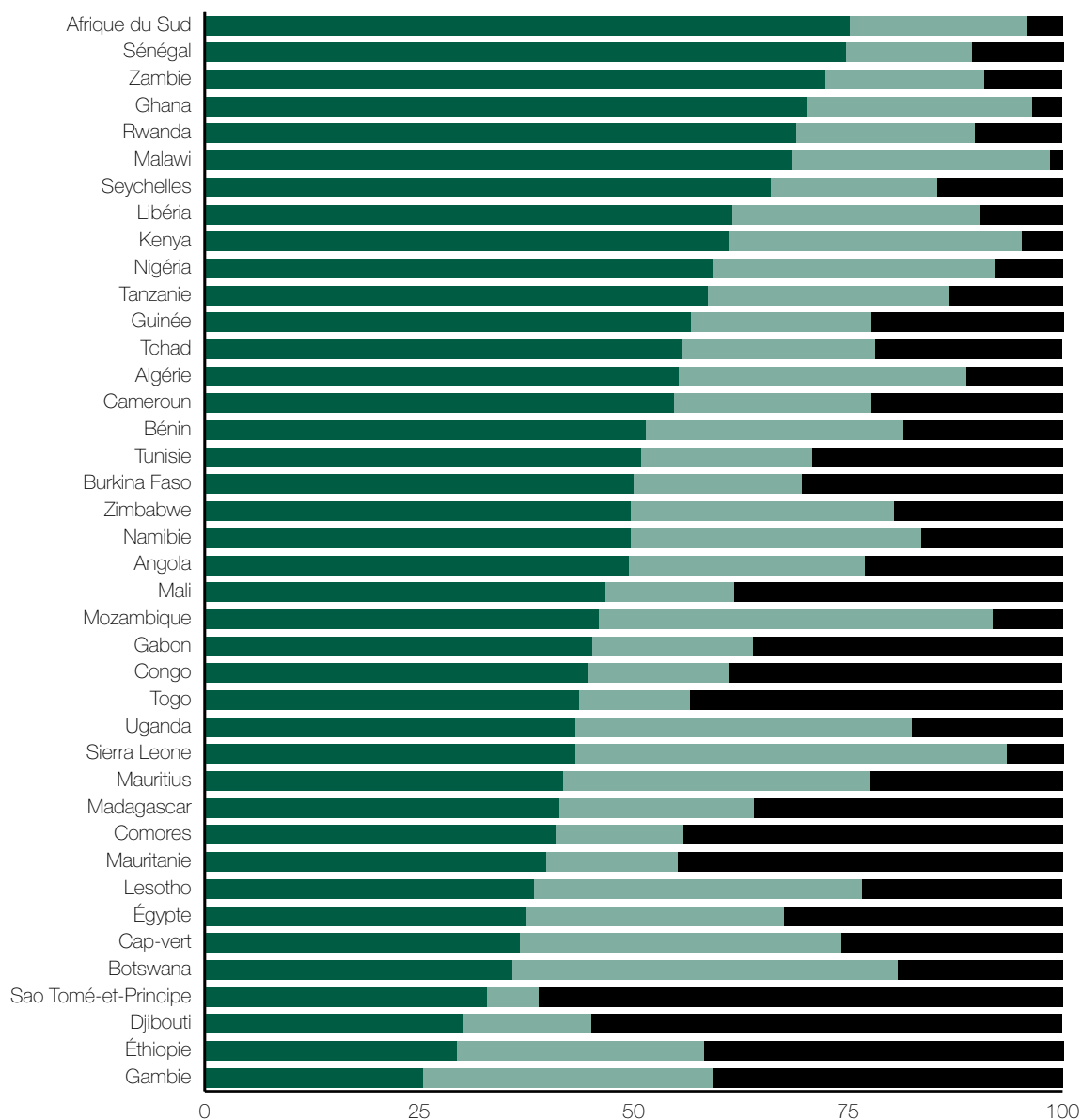
Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays qui approuvent cette affirmation



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 2.5 : Contribution des organisations de la société civile à la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes

■ La contribution des organisations de la société civile est : Modeste ou effective
■ Assez importante
■ Inexistante ou rare



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

importance politique tels que la lutte contre la corruption ou les droits de l'homme a été conduite par des sections locales d'organisations non gouvernementales étrangères telles que Transparency International (Rapport sur Maurice, 2012).

Le Libéria a encore besoin d'asseoir la gouvernance sur des élections démocratiques et de mettre en place des programmes socioéconomiques profitables à l'ensemble de sa population. Le fait que les partis politiques et les organisations de la société civile jouent un rôle effectif dans la gouvernance est essentiel pour le développement de la démocratie; en outre, le pays fait de plus en plus de progrès tels que l'augmentation du nombre des partis politiques d'opposition, la naissance de nouvelles organisations de la société civile et l'émergence d'une presse plus dynamique. En outre, l'attitude des partis politiques devenant moins passive et plus engagée, le Gouvernement ne peut quasiment plus ignorer les besoins de la population et y est attentif, ses membres étant soumis à l'obligation de rendre des comptes à ce sujet (Rapport de pays sur le Libéria, 2012).

Élections

Nonobstant les progrès d'ensemble, les pays en sont à différentes étapes, notamment en ce qui concerne les élections. Celles-ci se sont quasiment inscrites dans la routine et intégrées dans la culture politique, au point que de nombreux pays satisfont aux critères de Samuel Huntington relatifs à la croissance et à la transition démocratique, exigeant l'organisation d'au moins deux

élections (Huntington, 1991). Toutefois, la qualité de ces élections amène souvent à douter que de nombreux pays soient allés au-delà de la phase de transition.

Les élections entachées d'irrégularités promeuvent rarement la cause de la démocratisation, contrairement à la thèse de Staffan Lindberg selon laquelle plus les élections, douteuses ou pas, entrent dans la routine, plus la démocratisation progresse (Lindberg, 2009). Des élections entachées d'irrégularités ont contribué à légitimer des régimes autoritaires dans quelques pays africains, ce que certains analystes qualifient de processus d'« autocratisation par la voie électorale ». En effet, de telles élections permettent souvent à des régimes despotiques de se donner un vernis démocratique, réduisent les possibilités d'opérer de vrais changements politiques, les apparences étant utilisées pour réduire les pressions régionales et internationales, et donnent quartier libre à la répression des organisations de la société civile qui se battent pour des réformes politiques et que le régime au pouvoir qualifie effrontément de terroristes.

Les élections, notamment présidentielles, organisées en Afrique aboutissent généralement à quatre résultats :

- L'auto-succession illégitime et impopulaire, lorsqu'un dirigeant se succède à l'issue d'élections « musclées » ;
- La succession par procuration, lorsqu'un dirigeant manipule

le parti et le processus électoral pour installer son successeur au pouvoir en allant souvent à l'encontre des souhaits de la population ;

- La succession héréditaire, lorsqu'un descendant du président prend le pouvoir, généralement après la mort de ce dernier, cas dans lequel les normes et règles relatives à des élections crédibles sont contournées ou complètement faussées ;
- L'instauration d'un nouveau régime issu d'élections libres et régulières : des élections libres, régulières et transparentes sont organisées et les dirigeants et le régime qu'elles ont désignés sont considérés comme légitimes. (Nwosu, 2012)

La crédibilité des élections, qui repose sur « la certitude des procédures et l'incertitude fondamentale de leur issue » (Jinadu, 2010) est souvent compromise dans les trois premiers cas susmentionnés étant donné le fait que les possibilités de manipuler et de prédéterminer les résultats sont réelles. En pareil cas, les lignes de fracture sociale se creusent, les tensions entre les groupes s'aiguisent au risque de déclencher des conflits et violences politiques et électoraux au sein de la société, ce qui complique davantage la gestion de la diversité politique dans les sociétés plurielles.

Classification des pays en fonction de leurs progrès

Les élections entachées d'irrégularités, la faiblesse des partis politiques,

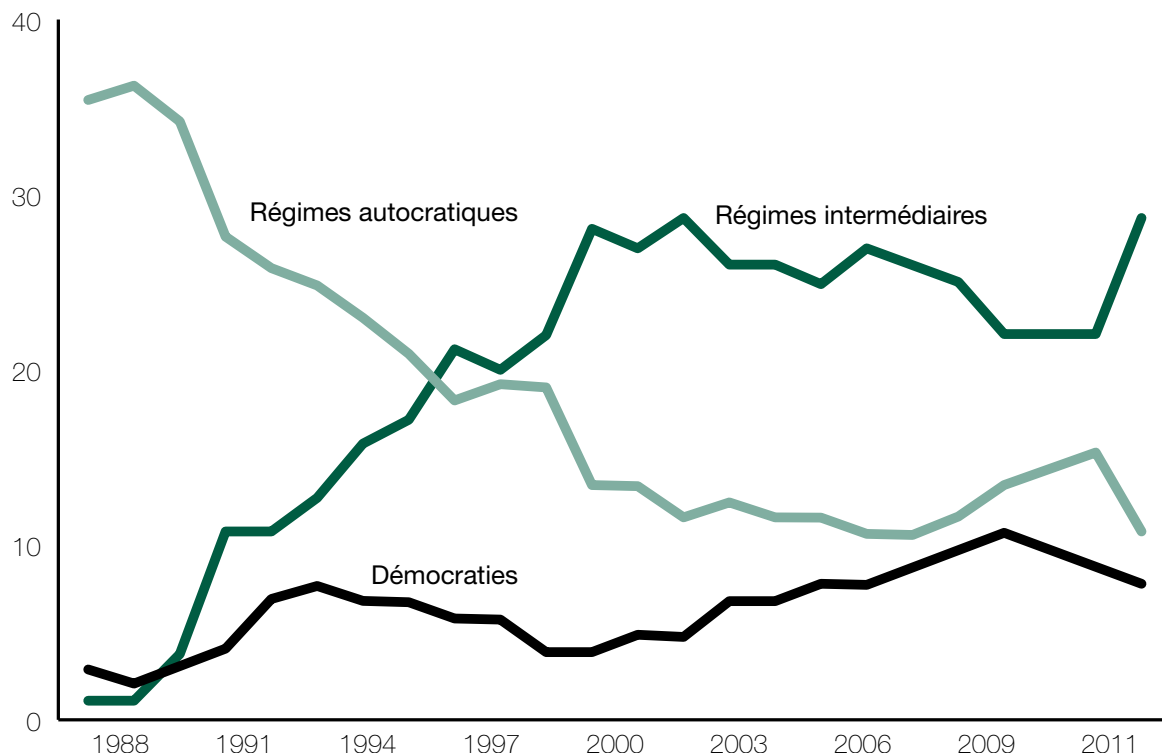
la domination persistante du pouvoir exécutif et les tendances militaristes existant dans certains pays tels que la Gambie, le Kenya, le Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo et le Zimbabwe ne permettent pas de formuler des conclusions générales sur les progrès de ces pays vers la démocratie.

Certains analystes ont tenté de simplifier le tableau en classant les pays en trois groupes : les pays où la démocratisation est vigoureusement engagée, les pays hybrides et les pays où la démocratisation est déficiente. Les premiers tiennent des élections régulières, libres et honnêtes, accordent des droits civils et politiques d'une ampleur considérable et respectent généralement la légalité. Les régimes hybrides oscillent entre des tendances démocratiques et autoritaires, et les pays où la démocratisation est déficiente n'ont de démocrates que le nom. Il s'agit en fait de véritables dictatures civiles.

Cette classification ainsi qu'une méthode similaire classant les pays dans trois groupes en fonction du caractère de leur gouvernance, selon laquelle il existerait un nombre relativement élevé de démocraties et de régimes intermédiaires et relativement peu de régimes autocratiques (figure 2.6), ont au mieux une valeur indicative et ne peuvent pas bien entendu présenter un tableau nuancé de la réalité. La figure 2.6 montre que l'Afrique fait des progrès vers la démocratie mais aussi que des problèmes formidables persistent, qui exigent l'adoption de réformes institutionnelles et de nouvelles normes

Figure 2.6. Classification des pays d'Afrique subsaharienne en trois groupes en fonction de leur système de gouvernance (1988-2011)

Nombre de pays



Source: Centre d'études stratégiques de l'Afrique (CESA, 2011).

permettant de jeter des bases démocratiques solides.

Les dirigeants

Le rôle des dirigeants met en évidence l'interaction entre les structures et les acteurs de la transition démocratique⁶. Il est possible de concevoir ce rôle comme « un processus de mobilisation réciproque mené par des personnes ayant certains motifs et certaines valeurs, diverses ressources économiques,

politiques et autres dans un environnement concurrentiel et conflictuel en vue d'atteindre les objectifs individuels ou communs des dirigeants et de leurs partisans » (Burns 1978, 425). L'exercice de l'autorité démocratique n'a pas pour but de créer un syndrome du « grand homme » ou de personnaliser le pouvoir politique mais plutôt d'utiliser le pouvoir rationnellement en vue d'influer sur les résultats politiques en s'appuyant

sur des règles, des procédures et des valeurs démocratiques.

Dans les périodes d'incertitude, le rôle des dirigeants prend une importance cruciale dans la démocratisation en Afrique, s'agissant d'inscrire les besoins des électeurs dans une vision clairement définie et de respecter les règles du jeu de la démocratie. Il consiste à assurer le développement des structures et institutions relatives à l'obligation de rendre des comptes, à la réceptivité des responsables, aux normes de tolérance politique, au consociationalisme politique et au respect de l'état de droit.

Toutefois, certains pays africains ont connu un déficit de dirigeants politiques au cours de leur transition et, même dans ceux où la société civile et les forces démocratiques ont mené des luttes politiques pour obtenir un changement démocratique, les nouveaux dirigeants ne sont guère différents des précédents.

Les tendances des consultations électorales esquissées dans la section précédente sont généralement liées à la nature de la direction politique. Dans certains pays, les dirigeants politiques ont respecté les règles du processus électoral, les résultats des élections et la durée de leur mandat, comme en Afrique du Sud (où Nelson Mandela a refusé de briguer un second mandat) et en Tanzanie. Ces deux pays se différencient très nettement à cet égard du Sénégal, où le dirigeant sortant a tenté frénétiquement, mais sans succès, de modifier la disposition constitutionnelle relative à l'élection du président⁷, et du

Nigéria où une tentative de changement de la disposition constitutionnelle régissant la durée du mandat du président a tourné court⁸.

Étant donné que la question de la direction politique est étroitement liée au contexte social, l'un des défis auxquels la transition en Afrique est confrontée est d'améliorer le cadre social et politique dans lequel sont recrutés et formés les dirigeants africains, notamment le système de partis et la société civile.

Problèmes posés par la diversité au cours de la transition démocratique

Les sociétés africaines étant foncièrement plurielles, la diversité pose des problèmes de gouvernance politique et de gestion sociale dans tous les domaines. Sous les régimes autoritaires, la plupart des questions liées à la diversité étaient traitées par la répression et réglées par la force des armes. Toutefois, le passage à la démocratie a desserré l'étau, libérant l'expression des différences sociales et politiques et donnant libre cours aux calculs, voire à la stratégie de la corde raide, dans le débat et les négociations politiques. Certains de ces problèmes - anciens, nouveaux et souvent liés entre eux - sont examinés ci-après.

Partage du pouvoir, structures politiques et diversité

Redéfinir le partage du pouvoir entre les élites et les autres groupes pour assurer la cohésion sociale, l'intégration de tous et la stabilité politique est une entreprise considérable qui exige d'abandonner le système de concentration du pouvoir pratiqué

par l'ancien régime autoritaire pour une structure plus souple, ce que les sociétés en voie de démocratisation ont tenté de faire de trois manières :

Premièrement, par la méthode structurale qui redistribue le pouvoir entre les différents niveaux administratifs, soit selon un système fédéral soit par la décentralisation. Tandis que certains pays tels que l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya, le Nigéria et la Tanzanie ont opté pour des formules politiques fédérales ou semi-fédérales, d'autres tels que le Ghana, le Mali, l'Ouganda et le Sénégal ont dans une certaine mesure décentralisé le pouvoir au profit des autorités locales (voir chapitre premier). Ces deux groupes ont le même objectif : mettre en place des dispositifs de participation, d'exercice du pouvoir et de pressions permettant de gérer la diversité dans la durée.

Deuxièmement, par la méthode institutionnelle qui a permis à certains pays tels que l'Afrique du Sud, le Kenya et le Nigéria (encadré 2.3) de promulguer des lois et règlements régissant la représentation égalitaire des différents groupes dans les institutions nationales, notamment la fonction publique nationale, la police et les forces armées, les entreprises parapubliques et les organismes publics pour tenter de promouvoir la cohésion nationale et le sentiment d'appartenance nationale.

Les mesures de ce type ont une certaine efficacité : les experts de plus de la moitié des pays ayant répondu à l'enquête d'opinion estiment que la composition de leur gouvernement

est représentative de tous les groupes et différents intérêts de leur pays. (figure 2.7).

Troisièmement, par l'accord temporaire de circonstance qui offre une méthode élitiste de gestion politiquement commode du pouvoir, en particulier en période de conflits politiques et électoraux. Il s'agit d'une formule de partage du pouvoir qui peut être mise en place soit pour prévenir des conflits politiques en calmant les craintes de ceux qui redoutent leur domination par de petits groupes élitistes, soit à la suite d'un conflit politique majeur, et que les pays doivent ensuite gérer.

Partage du pouvoir

La plupart des accords de partage du pouvoir sont nés de dynamiques de crises, de tensions et de conflits généralement liées à des accords de paix conclus entre parties rivales, à des situations d'impasse politique post-électorales et à tel ou tel élément d'un accord politique conclu dans une situation de transition politique. Quel que soit le contexte, le partage du pouvoir est une formule qui permet de gérer la diversité et généralement d'aller vers la démocratie.

Le partage du pouvoir selon un arrangement consociationnel temporaire peut s'avérer efficace dans trois situations : lorsque les élites politiques manifestent un certain esprit de consensus et la volonté de faire en sorte « que cela marche » - c'est la « politique de la confiance » (Cheeseman, 2011; Melher, 2009) ; lorsque les buts de l'arrangement sont clairs et acceptés par tous et

Encadré 2.3: Protection du caractère fédéral du Nigéria

Le principe fédéraliste du Nigéria, qui est énoncé dans la Constitution du pays, exige que chaque État soit représenté dans toutes les institutions fédérales.

Pour gérer la diversité spatiale de la Fédération, tous les gouvernements fédéraux de l'histoire récente du pays ont nommé en leur sein au moins un ministre issu de chacun des États qui la composent.

L'ethnicité et la religion sont deux identités sociopolitiques qui se manifestent très fortement au cours du processus politique

lorsque des ingérences et médiations extérieures, y compris étrangères, ne viennent pas annuler ou dicter les termes et conditions de la formule de partage du pouvoir. Mais cette formule a rarement réussi à mener à la transition démocratique, contrariée trop souvent par des animosités profondes, des soupçons, des intérêts inconciliables et un contrôle excessif, quoiqu'occulte, de l'extérieur sur les négociations.

L'Afrique du Sud a offert un cas plutôt réussi de partage du pouvoir au cours de sa transition entre l'apartheid et la démocratie, en partie pour l'avoir traitée comme un processus plutôt qu'un événement en soi. En outre, l'objectif de l'arrangement était limité et à court terme. La stabilité résultant du processus n'était pas liée au fait que le pouvoir était partagé mais au caractère inclusif du processus de gouvernance. Le partage du pouvoir était une stratégie pratique destinée à favoriser la transition et, la chance aidant, à donner le jour à une nouvelle Afrique du Sud dans laquelle les institutions de gouvernance seraient imprégnées d'une culture de tolérance et de participation. Compte tenu des horreurs du passé, le partage du pouvoir avait pour but d'empêcher l'effondrement

total de l'État et de la société au moment où la majorité prendrait le pouvoir; en quelque sorte, il revenait à sacrifier la justice à la paix en persuadant la minorité blanche qu'elle pourrait coexister avec les autres composantes d'une société multiraciale, idée qui a bien fonctionné jusqu'à présent.

De même, au Kenya, la loi de 2008 sur l'entente et la réconciliation nationales reflétait un accord limité et à court terme de partage du pouvoir. La Côte d'Ivoire et le Zimbabwe illustrent eux aussi la gamme des résultats possibles : le partage du pouvoir échoua en Côte d'Ivoire, menant à de graves conflits électoraux en 2011; au Zimbabwe par contre, en dépit de toutes les difficultés, il a empêché un effondrement généralisé, l'éclatement de violences politiques à grande échelle et même une guerre civile.

Ethnicité et religion

L'ethnicité et la religion sont deux identités sociopolitiques qui se manifestent très fortement dans le processus politique et influent sur le cours des transitions démocratiques (voir chapitre premier).

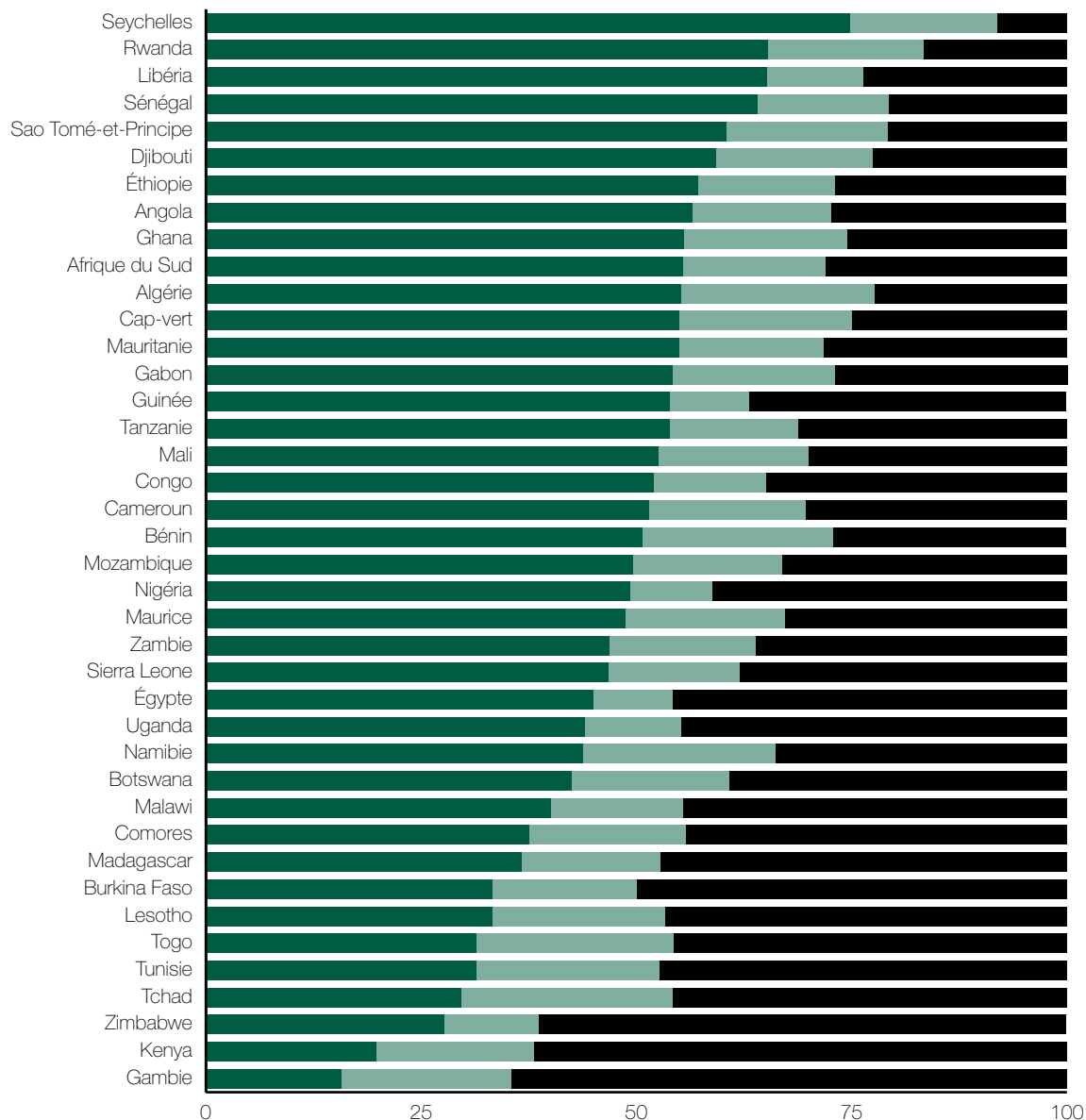
Ethnicité

L'importance de l'appartenance ethnique est historiquement enracinée dans la politique coloniale de division fondée sur l'idéologie ethnique (Adejumobi, 2011 ; Mamdani, 1996). Le colonialisme a réifié les identités ethniques, fabriqué des « citoyens ethniques » et aiguisé la concurrence et les rivalités ethniques dans de nombreux pays. L'Afrique postcoloniale a été façonnée par son

Figure 2.7. Le gouvernement et les dirigeants représentent tous les groupes et différents intérêts du pays

Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays

■ Approuvent ou approuvent fortement l'affirmation ci-dessus
 ■ Ne se prononcent pas
 ■ Désapprouvent ou désapprouvent fortement



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

héritage colonial de telle manière que la formation des partis politiques, les campagnes électorales et la mobilisation politique y ont été fortement marquées par des calculs ethniques. À titre d'exemple, les partis politiques de nombreux pays ont leur « base » ou sont « chez elles » dans un certain groupe ethnique, même s'ils ont un certain nombre de partisans dans d'autres bases ethniques (encadré 2.4).

Religion

Dans de nombreux pays africains, la religion est la ligne de fracture qui a fragilisé la transition. L'objet du débat politique était de savoir ce que devrait être le rôle de l'islam dans l'État et la gouvernance et quels types de partis politiques devraient être autorisés à exister et à gouverner. Le rôle des Frères musulmans en tant que mouvement social qui s'est transformé en parti politique a été examiné avec tant d'insistance, en particulier en Égypte, que cela frisait l'islamophobie. Les discussions sur la Constitution égyptienne opposant les partisans de la laïcité et de l'islamisme, et sur l'identité africaine de l'Égypte n'ont pas trouvé de réponses. Le projet de texte final de la Constitution de 2012 (Première partie, article 1^{er}) est libellé comme suit : « Le peuple égyptien fait partie du monde arabe et des nations islamiques », il est « fier d'appartenir à la vallée du Nil et à l'Afrique ».

Au Soudan, la question religieuse a alimenté une guerre civile selon une ligne de séparation ethno-religieuse qui a abouti à la création de l'État indépendant du Soudan du Sud, en 2011. Au Nigéria, la secte Boko

Haram, qui se donne la mission de refonder l'État nigérian dans une entité islamique, mène une insurrection terroriste contre le Gouvernement. Dans le nord du Mali, des groupes radicaux tentent, en particulier parmi les Touaregs, d'islamiser l'ensemble du pays par la force des armes, annulant par là-même les avancées tant vantées du pays vers la démocratie.

Ethnicité et religion : on y perd ou on y gagne ?

La diversité ethnique et religieuse devrait représenter une source de richesse politique pour toute société ou nation en raison de la multiplicité des points de vue sur la gouvernance qu'elle apporte (encadré 2.5). Comme Beissinger (2008) l'a signalé, l'histoire offre des exemples de démocraties qui s'épanouissent au milieu de la diversité ethnique. Cependant la diversité ethnique peut nuire à la démocratisation lorsqu'elle doit faire avec l'inefficacité du gouvernement, le détournement de l'État, la corruption, une croissance économique déséquilibrée, une répartition inégale des revenus et un système institutionnel et constitutionnel mal conçu, situation qui accroît les risques qu'elle devienne (comme la diversité religieuse) l'instrument de conflits sociaux et politiques.

Perceptions du sectarisme

La gestion des pressions sectaires (ethniques, raciales ou religieuses) pose un problème difficile à de nombreux pays en transition vers la démocratie et représente un aspect important des difficultés que les forces sociales doivent résoudre pour

influer sur le cours et la forme du régime politique en pleine évolution. La plupart des pays ont adopté une approche constitutionnelle insistant sur la non-discrimination entre les identités et tentant de protéger celle des groupes minoritaires. Mais les résultats ont été peu uniformes et très inégaux (figure 2.8). La plupart des experts consultés pour la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique estiment que les groupes identitaires à caractère sectaire ont une influence considérable sur la vie politique, opinion qui reflète la faible autonomie d'action politique dont dispose l'État, et qu'ils sont une source potentielle de conflits politiques.

L'importance de l'identité sectaire est en outre liée à la protection et à la promotion de la diversité. Ce n'est que dans un petit nombre de pays que plus de la moitié des experts estiment que la Constitution de leur pays protège et promeut la diversité et les intérêts des minorités (figure 2.9) ; en revanche, dans quelques pays, une forte majorité des experts estiment que leur Constitution le fait rarement.

Citoyenneté

La citoyenneté a été utilisée au cours de la transition démocratique pour priver des individus et des groupes de leur droit de vote et, ce faisant, les exclure du processus politique⁹. En Afrique du Sud, la réflexion politique sur la citoyenneté est axée sur les tendances xénophobes mortelles selon lesquelles ceux qui ne sont pas considérés comme des Sud-Africains (les Noirs originaires d'autres pays africains) sont tenus pour

Encadré 2.4. Superpositions ethniques au-dessus des partis politiques

Au Kenya, une pratique ethnicisée de la politique se présente sous les habits d'une politique de partis, elle-même largement dominée par des chefs régionaux (Wanyande, 2006 ; troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique. Rapport sur le Kenya, 2012). De même, en Ouganda, la politique est un jeu incessant de « chaises musicales ethniques ». À l'approche de chaque élection, des coalitions ethniques rivales se forment et se reforment autour des groupes ethniques les plus importants divisant le pays, souvent profondément, au gré d'un jeu à somme nulle (Barkan, 2012). En Sierra Leone, les symboles, couleurs et slogans des partis font subtilement allusion à leur base ethnique.

Les partis ethniques sont interdits au Nigéria, ce qui n'empêche pas les groupes ethniques de continuer d'affirmer une sorte de droit de propriété informel sur les partis politiques (Agbaje et Adejumbi, 2006). En Éthiopie, l'identité ethnique est la base officielle de la formation des partis politiques et elle définit les relations politiques entre les groupes. En Afrique du Sud, la race et l'appartenance ethnique, deux produits d'une histoire conflictuelle, influent sur l'esprit partisan et les décisions de vote.

Il est indiqué dans cette troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (Rapport sur la Namibie, 2012) que « l'appartenance ethnique reste un puissant élément de la culture politique namibienne. L'idée que les dirigeants poursuivent des intérêts particuliers et personnels est très largement répandue dans l'esprit des électeurs ». Comme en Afrique du Sud, autre pays qui a connu une colonisation de peuplement, la race en Namibie est une couche sous-jacente à l'adhésion en surface à un parti politique et elle conserve un pouvoir de division, même au sein des groupes de discussion. Selon le même rapport, (p.44), « au cours de l'ensemble des travaux du groupe de discussion, quel que fût le sujet examiné, des questions d'identité ethnique ou tribale faisaient inévitablement irruption dans les débats, parfois de façon très animée ».

La compétition politique entre les partis à Maurice obéit à trois facteurs principaux : l'adhésion ethnique, l'identité du chef, l'exercice des mandats et la fortune personnelle (Rapport sur Maurice, 2012). Au Burundi, les séquelles de guerres civiles à caractère ethnique perdurent et façonnent les comportements politiques. Au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Niger, les clivages ethniques jouent certes un rôle dans le système des partis politiques, mais pas d'une façon vraiment déterminante (Basedau, 2011).

Plus heureusement, les partis politiques de la Tanzanie sont principalement multi-ethniques grâce à l'esprit d'unité nationale hérité de la présidence désintéressée de Julius Nyerere (Rapport sur la Tanzanie, 2012). Cela vaut aussi pour le Botswana et le Cap-Vert où les partis ont une organisation pan-nationale (Rapports sur le Botswana et le Cap-Vert, 2012).

Encadré 2.5. La diversité ethnique: un atout plutôt qu'un handicap

L'appartenance ethnique est une condition naturelle et non une pathologie sociale des communautés humaines ; elle peut procurer un sentiment de solidarité communautaire face à la mondialisation des marchés.

Elle devient néanmoins un obstacle entravant l'harmonie sociétale quand elle est mobilisée dans des hostilités contre « l'autre ». En cas de crise interethnique, la psyché collective a alors tendance à déshumaniser l'autre en prenant des voies menant à des conflits et violences d'une intensité singulière.

Les conflits de classes, d'intérêts et d'ethnies sont des éléments naturels de la vie sociale ; ce qui importe c'est qu'ils soient gérés selon des procédures civiles, des règles équitables, le dialogue et la négociation dans un cadre de gouvernance facilitant la coopération et la réconciliation. Source: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1994.

Source: Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1994.

responsables et chargés de tous les maux économiques et politiques du pays et parfois même attaqués pour ces motifs.

La principale cause de ce problème est le fait que la citoyenneté est généralement définie non pas en fonction du lieu de naissance ou de résidence mais par l'ascendance et l'hérédité. À cela s'ajoute le sexisme car les femmes étrangères n'acquièrent pas automatiquement la citoyenneté du pays en épousant un Sud-Africain alors que les hommes étrangers l'acquièrent dans le cas inverse. La discrimination touche également les immigrants qui ne jouissent pas des droits liés à la citoyenneté quelle que soit la date depuis laquelle ils ont élu domicile dans le pays et y paient des impôts (Adejumobi, 2001-2004 ; Manby,

2009). (Il est bien entendu que certains de ces problèmes ne sont pas particuliers à l'Afrique : ils se posent dans le monde entier, non seulement en Occident, notamment en Europe où ils sont aiguisés par la crise économique mondiale, mais aussi en Amérique du Sud et dans certaines parties de l'Asie). (Voir l'encadré 2.6 sur les incertitudes de la citoyenneté).

Le problème que pose la citoyenneté par rapport à la transition démocratique en Afrique réside dans la manière dont il est pris en otage par la politique, ce qui rétrécit l'espace politique, réduit au silence ou marginalise des opposants politiques et compromet les processus électoraux (encadré 2.6).

En conséquence, au lieu de maîtriser les diverses ressources humaines et spatiales du pays, le traitement politique de la question de la citoyenneté se réduit généralement à une lutte pour le pouvoir et les ressources, ce qui accroît l'exclusion, attise la discorde sociale et favorise les conflits politiques.

Groupes de femmes marginalisées

Plusieurs pays ont mis au point des cadres politiques en vue d'intégrer les groupes marginalisés, en particulier les femmes.

Voulue pour permettre aux femmes de participer pleinement à la vie politique nationale, la représentation des femmes dans les organes législatifs a suscité de vifs débats opposant fréquemment les partisans du système majoritaire/pluraliste à ceux de la représentation proportionnelle.

Leur issue semble indiquer que la deuxième solution permettrait d'assurer plus largement la représentation des femmes car elle aboutirait à une meilleure représentation des districts dans lesquels les femmes sont mieux intégrées (Tripp *et al.*, 2009).

La plupart des pays africains ont pris des dispositions en vue d'intégrer des mesures spéciales dans leur constitution, y compris des quotas. On pourrait les classer en plusieurs grands groupes. Premièrement, les pays qui appliquent des quotas, comme le Burundi, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie.

Deuxièmement, les pays dont la Constitution exige que tous les partis politiques présentent la candidature d'une certaine proportion de femmes à l'Assemblée nationale et à d'autres charges publiques, à savoir l'Angola, Djibouti, le Kenya, le Libéria, le Niger et les Seychelles. Au Kenya par exemple, le Sénat (la chambre haute) élu en mars 2013, devait compter 67 membres représentant chacun l'un des 47 comtés créés récemment, deux représentants des jeunes, deux représentants des personnes handicapées et 16 femmes (Saturday Nation Newspaper, 2012). (Comparer avec le Botswana, encadré 2.7).

Aux Seychelles, l'État est depuis longtemps attaché à l'action en faveur des femmes. Outre une politique clairement définie de mesures spéciales relatives à la gouvernance, les droits des femmes à la terre, à la propriété et à une protection contre la violence ont été inscrits dans la loi. Huit des 34 membres de l'Assemblée

nationale sont actuellement des femmes. En 2011, les Seychelles ont été classées au quatrième rang des 50 pays qui faisaient l'objet d'une enquête de la Royal Commonwealth Society sur l'égalité des sexes et l'appui aux femmes (Rapport sur les Seychelles, 2012).

Troisièmement, certains pays laissent aux partis politiques toute latitude de décider en la matière tandis que d'autres permettent au pouvoir exécutif de nommer des femmes dans les organes législatifs. Le Nigéria entre dans cette catégorie (Tripp *et al.*, 2009).

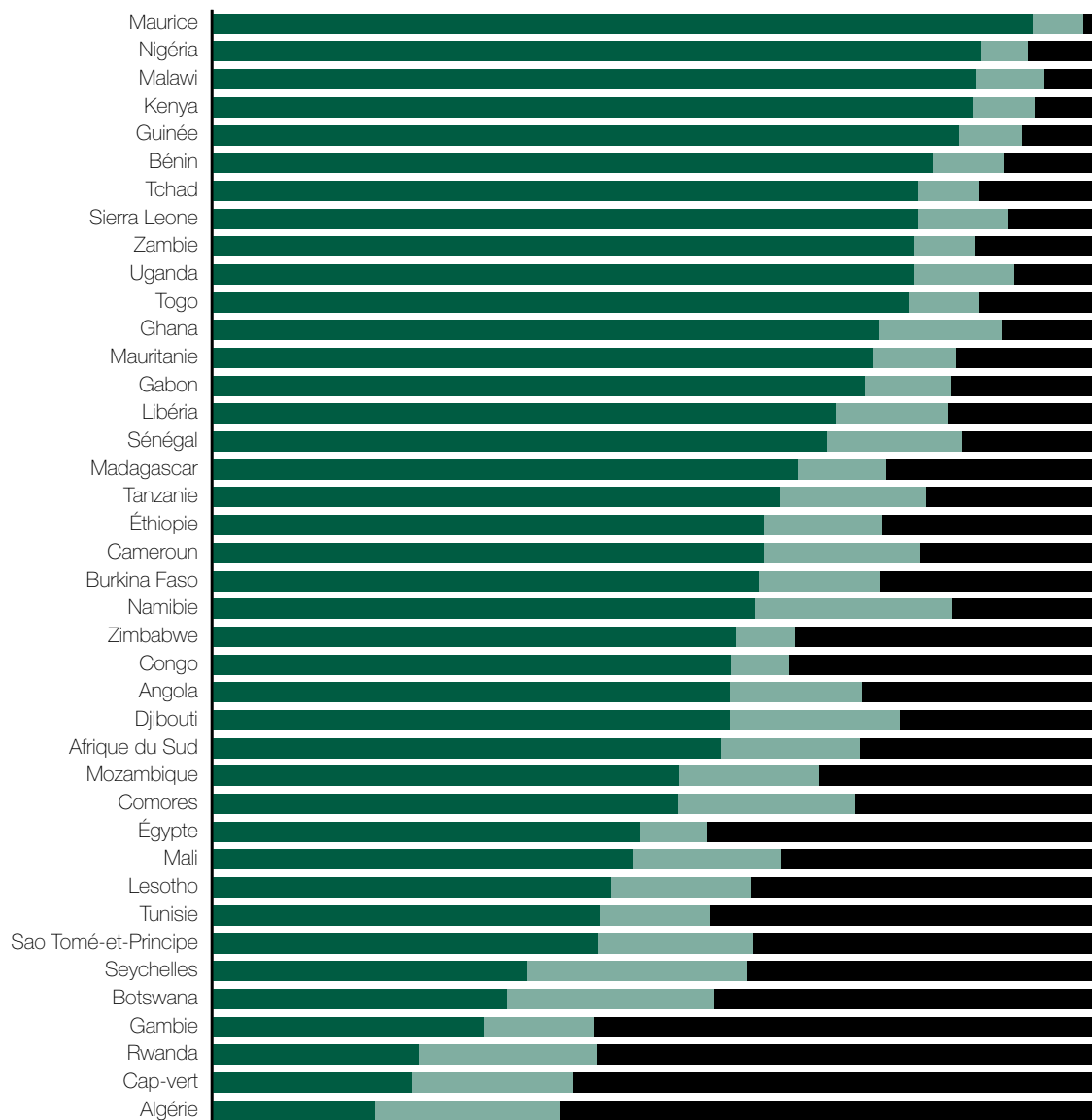
En dépit de ces mesures, le texte de la constitution est parfois libellé dans des termes tels que les parlementaires de sexe féminin n'apparaissent pas comme étant des représentantes des intérêts des femmes (Tamale, 1999). En Afrique du Sud, à cause de cette représentation symbolique plutôt que réelle, les représentantes sont finalement conscientes d'avoir le nombre mais pas les pouvoirs nécessaires pour faire une quelconque différence en faveur des femmes.

Dans de nombreux autres pays tels que le Burkina Faso, le Cameroun et le Gabon, l'ancienne constitution reste en vigueur et empêche toute évolution vers un système de gouvernement incluant les femmes. En d'autres termes, même si le système politique a été réformé, le contenu de la réforme et ses effets concrets sur la situation des femmes restent modestes et sont de surcroît contestés par les forces patriarcales.

Figure 2.8. Les groupes sectaires ont une forte influence sur la vie politique de votre pays

Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays

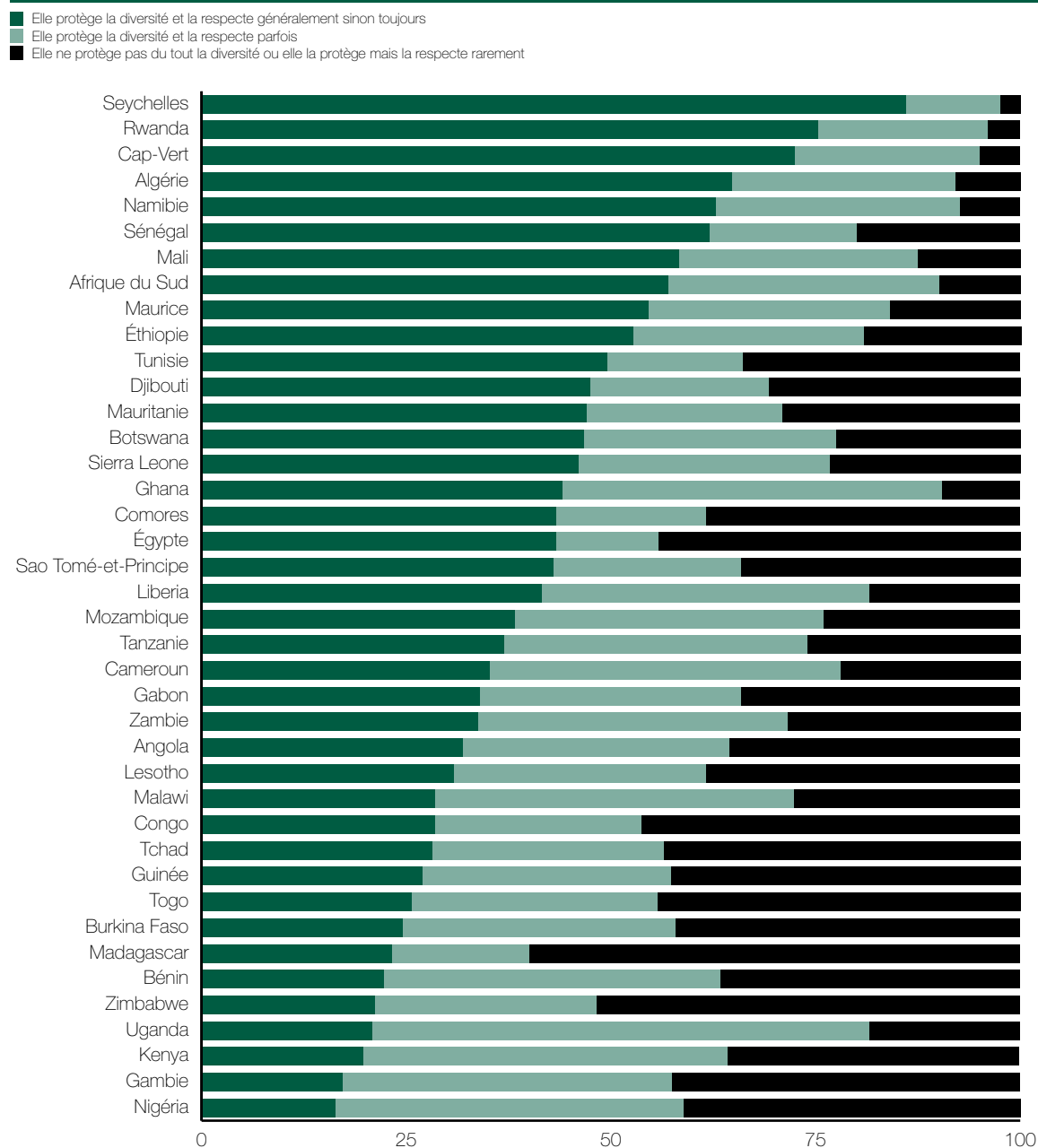
- Approuvent ou approuvent fortement cette affirmation
- N'ont pas d'opinion sur cette affirmation
- Désapprouvent ou désapprouvent fortement cette affirmation



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 2.9. La Constitution promeut la diversité et les intérêts des minorités

Pourcentage d'experts consultés dans chaque pays



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Tableau 2.1. Relations entre garanties constitutionnelles de la diversité, composition du gouvernement et identité sectaire

Pays	La Constitution ne protège ni ne promeut la diversité et les intérêts des minorités (plus de 40% des réponses)	La composition du gouvernement et de la classe politique dirigeante n'est pas représentative de la diversité (plus de 40% des réponses)	L'identité sectaire a une influence considérable sur la vie politique du pays (plus de 60% des réponses)
Catégorie A			
Burkina Faso	✓	✓	✓
Tchad	✓	✓	✓
Madagascar	✓	✓	✓
Togo	✓	✓	✓
Zimbabwe	✓	✓	✓
Catégorie B			
Nigéria	✓	✓	
Égypte	✓	✓	
Gambie	✓	✓	
Catégorie C			
Kenya		✓	✓
Malawi		✓	✓
Ouganda		✓	✓
Catégorie D			
Bénin			✓
Cameroun			✓
Comores		✓	
Congo	✓		
Éthiopie			✓
Gabon			✓
Ghana			✓
Guinée			✓
Lesotho		✓	
Libéria			✓
Mauritanie			✓
Namibie			✓
Nigéria			✓
Sénégal			✓
Sierra Leone			✓
Tanzanie			✓
Tunisie		✓	
Zambie			✓

Source: Rapports de pays, 2012.

Conclusions et recommandations

La diversité concerne essentiellement les différences sociales, économiques et politiques. La diversité politique concerne le pluralisme politique – à savoir les groupes, individus et communautés participant aux processus politiques, combattant et défendant des idées, des visions et des espaces dans le respect des règles du jeu. La diversité entretient des interactions symétriques avec la transition démocratique car les revendications concernant l'expression de la diversité ouvrent souvent la voie à une transition, laquelle doit à son tour gérer concrètement la diversité d'une manière propre à promouvoir la paix, l'intégration de tous et la cohésion sociale.

En tant que mécanisme et élément de la transition démocratique, les élections contribuent à la gestion de la diversité à quatre égards importants: la participation, la représentation, le renouvellement des dirigeants et la satisfaction des besoins et aspirations locaux. Cependant l'architecture des élections et leurs processus doivent être inclusifs et participatifs et être complétés par des réformes juridiques, institutionnelles et de politique générale respectueuses de la diversité.

La transition démocratique en Afrique a abouti à des résultats mitigés et les institutions et processus évolutifs du continent ont réagi de différentes manières et avec des fortunes diverses. Toutefois, comme Widner (2005) l'a signalé, les changements politiques profonds ne se produisent pas du jour au lendemain.

Encadré 2.6. Incertitudes de la citoyenneté

En Zambie, l'un des pères fondateurs du pays, l'ancien Président Kenneth Kaunda, a été déclaré persona non grata et, soudainement, « personne de nationalité étrangère » (malawien) au cours de l'élection présidentielle de 1996, ce qui l'a empêché de présenter sa candidature.

En Côte-d'Ivoire, un ancien premier ministre, Alassane Ouattara (aujourd'hui Président du pays), avait été déclaré non-ivoirien (et prétendument burkinabé) et inapte à présenter sa candidature à l'élection présidentielle de 1995, pour laquelle la loi électorale avait été modifiée de telle manière que seules les personnes dont les parents étaient « d'origine ivoirienne » puissent faire acte de candidature. Cette loi fut finalement abrogée mais au prix très coûteux de longs conflits politiques et d'une guerre civile.

En République démocratique du Congo, les Banyarwanda présentent un cas persistant de gestion politique de la citoyenneté. Quoiqu'ils vivent dans le pays depuis des générations, la question de leur citoyenneté n'a toujours pas été réglée et n'a pas été, semble-t-il, tranchée par la loi de 2004 sur la citoyenneté.

Dans certains pays d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, les droits de citoyenneté des populations de « colons » (les Blancs et les Asiatiques) sont souvent contestés voire niés au motif que l'État ne reconnaît pas la double nationalité ou que les demandeurs ne satisfont pas au critère relatif à l'ascendance.

L'Afrique traverse une période de transition ambiguë dans laquelle il y a des motifs d'optimisme mais aussi de préoccupation. En dépit de cadres constitutionnels de bonne qualité, des pressions sectaires continuent de s'exercer au détriment de la démocratisation. Les initiatives tendant à intégrer la diversité et à créer un espace politique pour les groupes marginalisés sont encore contestées dans de nombreux pays.

Les dirigeants jouent un rôle central dans la transition démocratique lorsqu'ils favorisent des politiques consociationnelles, défendent l'idée d'une gouvernance éthique et morale

Encadré 2.7. Au Botswana, la culture et la Constitution favorisent les hommes

Le Botswana a une culture relativement conservatrice dans laquelle les femmes ne sont pas censées diriger. Il existe même dans la culture tswana un dicton selon lequel les femmes ne peuvent pas être des dirigeantes. En conséquence, elles ne s'estiment pas capables de l'être, à telle enseigne qu'elles votent contre les autres femmes, les décourageant ainsi de se présenter aux élections. Il faut faire davantage d'efforts pour donner du pouvoir aux femmes et, partant, des chances égales.

Selon un rapport du service parlementaire chargé du développement (2009) la Constitution du Botswana serait responsable de la sous-représentation des femmes dans la vie politique. Premièrement, elle est rédigée au masculin, évitant l'emploi des mots « femmes » ou « elle » et utilisant de façon répétée le mot « il ». Deuxièmement, aucune de ses dispositions ne prévoit de quotas tendant à assurer la représentation des femmes dans toutes les institutions électives publiques à tous les niveaux.

Au cours d'une discussion de groupe tenue dans le cadre de l'élaboration de la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique, 2012, des femmes appartenant à différents partis politiques ont suggéré d'apporter à la Constitution un amendement en faveur de l'égalité des femmes. Elles ont en outre estimé qu'il fallait réviser la législation en vue d'assurer l'inclusion des femmes.

Source: Rapport de pays sur le Botswana, 2012.

et respectent les dispositions constitutionnelles relatives à la diversité. Malheureusement, certains dirigeants ont trahi leurs engagements démocratiques antérieurs, tentant de modifier ou de contourner la Constitution pour affermir leur mainmise sur le pouvoir. Le coût politique de leurs actes a été souvent élevé pour leur pays.

Il faudrait considérer la transition démocratique en Afrique et ses problèmes liés à la diversité comme un élément du processus de formation de l'État et de son ingénierie politique dans lequel se poursuit

la recherche de solutions démocratiques et de consensus politiques.

Élections

Les élections constituent un élément majeur de la transition démocratique et de sa réussite. Lorsqu'elles sont bien organisées, libres, honnêtes et crédibles, la transition a de bonnes chances de réussir; dans le cas contraire, elle risque d'échouer. C'est pourquoi les processus électoraux des périodes de transition doivent pouvoir s'adosser à un puissant dispositif d'administration et de gestion et compter sur l'étroite participation de la société civile.

Liberté des médias

La liberté des médias fait partie intégrante des libertés civiles qui devraient accompagner la transition démocratique. Lorsque les médias sont libres et que les gens peuvent recueillir et diffuser des informations précises rapidement, un échange fructueux d'idées peut s'instaurer entre les gouvernants et les gouvernés, ce qui est nécessaire pour assurer le renouvellement politique et la légitimité du gouvernement.

Dirigeants transformateurs

Les dirigeants ont une influence déterminante sur le cours de la transition démocratique, comme l'a démontré la gouvernance de Nelson Mandela en Afrique du Sud. Les bons dirigeants cherchent non seulement à construire des institutions démocratiques mais aussi à créer des opportunités pour tous les groupes d'intérêts de la société. Des dirigeants qui inspirent, guident et gouvernent dans le respect de la légalité sont indispensables pour gérer

les incertitudes de la transition démocratique.

Réformes constitutionnelles

La transition démocratique devrait être conduite au rythme de réformes constitutionnelles inclusives et populaires, permettant de répondre aux intérêts des communautés, catégories sociales et groupes divers et de créer des espaces de liberté politique et économique propices à l'épanouissement de la démocratie. Il faudrait redéfinir la citoyenneté en mettant l'accent sur le lieu de naissance, le domicile, la contribution fiscale ainsi que sur les valeurs civiques et nationales plutôt que l'ascendance et l'appartenance ethnique.

Changements institutionnels

La réorganisation des institutions est un élément central de la transition démocratique. Il faut remplacer les structures autoritaires par des institutions propres à garantir les intérêts et les aspirations de la population. Ces nouvelles structures offriront indubitablement des espaces de contestation politique aux groupes et aux forces sociales; cependant, plus elles seront indépendantes, plus elles seront capables de représenter, d'agencer entre eux et d'accommoder les demandes des différents groupes d'intérêts.

Annexe 2.1 Alternance à la présidence en Afrique (2007-2011)

Pays	Président en exercice	Président précédent	Date d'accession au pouvoir	Commentaires sur le président en exercice
Maurice	Kailash Purryag	Sir Anerood Jugnauth	Juillet 2012	
Égypte	Mohamed Morsi Isaa al-Ayyat	Hosni Mubarak	Juin 2012	Son accession au pouvoir fut précédée par la déposition du Président Hosni Mubarak à la suite des manifestations populaires de février 2011, qui avaient créé une vacance du pouvoir. Son élection a suivi une période de transition prolongée
Lesotho	Tom Thabane	Pakalitha Mosisili	Juin 2012	
Guinée-Bissau	Manuel Serifo Nhamadjo	Mamadu Ture Kuruma	Mai 2012	Il a été nommé Président par intérim conformément à un accord de transition, à la suite du coup d'État militaire d'avril 2012
Malawi	Joyce Banda	Bingu wa Mutharika	Avril 2012	La Vice-Présidente est devenue la Présidente le 7 avril conformément à la Constitution, à la suite du décès du président au pouvoir
Sénégal	Abdoulaye Wade	Macky Sall	Février 2012	Macky Sall a gagné l'élection à la présidence après une tentative avortée de l'ancien Président, Abdoulaye Wade, de modifier les dispositions de la Constitution relatives à l'élection présidentielle
Tunisie	Moncef Marzouki	Fouad Mebazaa (a exercé la fonction de Président de janvier 2011 à décembre 2011)	Décembre 2011	À la suite de l'éviction de Zine El Abidine Ben Ali, en janvier 2011, Mohamed Ghannouchi et Fouad Mebazaa ont exercé la fonction de Président par intérim. Le 12 décembre 2011, L'Assemblée constituante a élu Moncef Marzouki Président par intérim

Pays	Président en exercice	Président précédent	Date d'accession au pouvoir	Commentaires sur le président en exercice
Maroc	Abdelilah Benkirane	Abbas El Fassi	Novembre 2011	Le Premier Ministre est le chef du Gouvernement; il est nommé par le Roi du Maroc, Mohammed VI
Zambie	Michael Sata	Rupiah Banda	Septembre 2011	
Cap-Vert	Jorge Carlos Fonseca	Pedro Pires	Septembre 2011	
Sao Tomé-et-Principe	Manuel Pinto da Costa	Fradique de Menezes	Septembre 2011	
Soudan du Sud	Salva Kiir		Juillet 2011	C'est le premier Président de ce nouvel État
Comores	Ikililou Dhoinine	Ahmed Abdallah Mohamed Sambi	Mai 2011	
Niger	Mahamadou Issoufou	Mamadou Tandja. A été renversé par un coup d'État militaire et remplacé par Salou Djibo, le chef de facto, pendant la période du 19 février 2010 au 7 avril 2011	Avril 2011	L'élection a suivi le coup d'État militaire de février 2010 à la suite duquel le Président Mamadou Tandja a été évincé. Salou Djibo est devenu le chef du Conseil suprême pour la restauration de la démocratie. L'élection présidentielle organisée ultérieurement a été remportée par Mahamadou Issoufou qui a ainsi accédé au pouvoir
Nigéria	Goodluck Jonathan	Umaru Musa Yar'Adua	Avril 2011	Le Président précédent étant décédé le 5 mai 2010, Goodluck Jonathan (alors Vice-Président) a prêté serment le lendemain pour lui succéder. Il a été élu Président en avril 2011.
Côte d'Ivoire	Alassane Dramane Ouattara	Laurent Gbagbo	Décembre 2010	
Guinée	Alpha Condé	Sékouba Konaté (Président par intérim entre décembre 2009 et décembre 2010 à la suite de la tentative d'assassinat perpétrée contre Moussa Dadis Camara)	Décembre 2010	A été élu Président au second tour. L'élection de 2010 a été généralement considérée comme la première consultation électorale crédible en Guinée

Pays	Président en exercice	Président précédent	Date d'accession au pouvoir	Commentaires sur le président en exercice
Mali	Dioncounda Traoré (Président par interim)	Amadou Toumani Touré (déposé lors d'un coup d'État par Amadou Sanogo)	Avril 2010	Devait exercer la présidence à titre intérimaire jusqu'à l'élection présidentielle prévue en 2012 (conformément à la Constitution de 1992 qui prévoit que cette élection est organisée tous les quatre ans. Toutefois, la date de l'élection n'a pas été fixée
Gabon	Ali Ben Bongo	Rose Francine Rogombé	Octobre 2009	Rose Francine Rogombé a été Présidente par intérim de juin à octobre 2009, à la suite du décès du Président Omar Bongo. Elle avait succédé à ce dernier conformément à la Constitution en sa qualité de Présidente du Sénat. Ali Bongo a gagné l'élection présidentielle organisée ultérieurement.
Mauritanie	Mohamed Ould Abdel Aziz	Ba Mamadou Mbaré (Président par intérim d'avril 2009 à août 2009)	Août 2009	Abdel Aziz était l'un des principaux auteurs du coup d'État d'août 2005 qui a déposé le Président Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya. En août 2008, il a pris la tête d'un autre coup d'État qui a renversé le Président Sidi Ould Cheikh Abdallahi. À la suite de ce deuxième coup d'État, il est devenu Président du Haut Conseil d'État dans le cadre d'une transition politique débouchant sur une nouvelle élection. Il a démissionné de cette fonction en avril 2009 pour défendre sa candidature à l'élection présidentielle de juillet 2009, qu'il a gagnée.

Pays	Président en exercice	Président précédent	Date d'accession au pouvoir	Commentaires sur le président en exercice
Afrique du Sud	Jacob Zuma	Thabo Mbeki	Mai 2009	Élu par le Parlement à la suite de la victoire de son parti aux élections législatives de 2009. Comme son prédécesseur, il était le chef de l'African National Congress
Madagascar	Andry Rajoelina	Marc Ravalomanana	Mars 2009	Est devenu président le 21 mars 2009 durant la crise politique de 2009 au cours de laquelle le Président Ravalomanana a démissionné et il a été porté à la présidence de la Haute Autorité de transition à Madagascar.
Ghana	John Atta Mills	John Kufuor	Janvier 2009	
Swaziland	Barnabas Sibusiso Dlamini	Bheki Dlamini (Premier Ministre par intérim du 18 septembre au 23 octobre 2008)	Octobre 2008	A été de nouveau nommé Premier Ministre par le Roi Mswati III
Botswana	Ian Khama	Festus Mogae	Avril 2008	Khama et son prédécesseur étaient membres du Botswana Democratic Party
Sierra Leone	Ernest Bai Koroma	Ahmad Tejan Kabbah	Septembre 2007	Ernest Koroma a été réélu Président en décembre 2012

Bibliographie

- CESA (Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 2011). *Africa and the Arab Spring: A New Era of Democratic Expectations*. ACSS Special Report 1. Washington, DC.
- Adejumobi, Saïd, 1995. "Structural Reform and Its Impact of State and Society.", in *The Political Economy of Nigéria under Military Rule: 1983–1993*, Saïd Adejumobi et Abubakar Momoh, ed. Harare: SAPES Trust.
- . 1996. "The Structural Adjustment Programme and Democratic Transition in Africa." *Verfassung Und Recht in Uebersee. Law and Politics in Africa, Asia and Latin America* 29 (4):415–33.
- . 2000. "Elections in Africa: A Fading Shadow of Democracy?" *International Political Science Review* 21 (1): 59–73.
- . 2001. "Citizenship, Rights and the Problem of Conflicts and Civil Wars in Africa." *Human Rights Quarterly* 23 (1): 148–69.
- . 2004. "Antinomy of Citizenship: Negotiating Power or Social Existence?" *Development and Democracy—Journal of West African Affairs* 4 (1): 3–8.
- . 2010. "Democracy and Governance in Nigéria: Between Consolidation and Reversal." In *Governance and Politics in Post-Military Nigéria: Changes and Challenges*, ed. Saïd Adejumobi. New York: Palgrave Macmillan.
- BAD (Banque africaine de développement), 2012. *Emploi, justice et le printemps arabe : Rétablir une croissance inclusive en Afrique du Nord*. Tunis.
- Agbaje, Adigun, et Adejumobi, Saïd, 2006 : "Do Votes Count? The Travails of Electoral Politics in Nigéria." *Africa Development* 31 (3): 25–44.
- Barkan, Joel D. 2008. "Legislature on the Rise?" *Journal of Democracy* 19: 124–37.
- . 2012. "Ethnic Fractionalisation and the Propensity for Conflict in Uganda, Kenya and Tanzania." In *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions within Societies*, ed. Jeffrey Herbst, Terence McNamee, and Greg Mills. London: Profile Books.
- Basedau, Matthias. 2011. "How Ethnic are African Parties Really? Evidence from Four Francophone Countries." *International Political Science Review* 33 (1): 5–24.
- Beissinger, Mark. 2008. "A New Look at Ethnicity and Democratization." *Journal of Democracy* 19 (3): 85–97.
- Burns, James M. 1978. *Leadership*. New York: Harper Torchbooks.
- Cheeseman, Nic. 2011. "The Internal Dynamics of Power Sharing in Africa." *Democratization* 18 (2): 336–65.
- Denk, Thomas, and Daniel Silander. 2012. "Problems in Paradise? Challenges to Future Democratization in Democratic States." *International Political Science Review* 33 (1): 25–40.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- Jinadu, L. Adele. 2010. "Managing Elections: The Winner-Take-All Rule, Democracy and Development." Ghana Speaks Lecture Series No. 2, Institute of Democratic Governance, Accra.
- Lindberg, Staffan. 2009. "Democratization by Elections?" *Journal of Democracy* 20 (3): 86–92.
- Lynch, Gabrielle, and Gordon Crawford. 2011. "Democratization in Africa 1990–2010: An Assessment." *Democratization* 18 (2): 275–310.

- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizens and Subjects: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Manby, Bronwen. 2009. *Struggles for Citizenship in Africa*. London: Zed Books.
- Mehler, Andreas. 2009. "Introduction: Power Sharing in Africa." *Africa Spectrum* 44 (3): 2–10.
- Mkandawire, P. Thandika, and Adebayo O. Olukoshi, eds. 1995. *Between Liberalisation and Oppression: The Politics of Structural Adjustment in Africa*. Dakar: CODESRIA.
- Nwosu, Bernard U. 2012. "Tracks of the Third Wave: Democracy Theory, Democratisation and the Dilemma of Political Succession in Africa." *Review of African Political Economy* 39 (131): 11–25.
- Parliamentary Development Unit. 2009. "Report on the African Charter on Democracy, Governance and Elections: A Case Study of 12 African Countries." AusAid, Canberra.
- Sarrazin, Tom. 2011. *Texting, Tweeting, Mobile Internet: New Platforms for Democratic Debate in Africa*. Namibia: Fesmedia Africa, Friedrich Ebert-Stiftung.
- Saturday Nation Newspaper. 2012. "At a Glance: Parliament by Numbers." Nairobi, 11 August 2012, p. 17.
- Tamale, Sylvia. 1999. *When Hens Begin to Crow: Gender and Parliamentary Politics in Uganda*. Kampala: Fountain Publishers.
- Tripp, Aili M., Isabel Casimiro, Joy Kwesiga, and Alice Mungwa. 2009. *African Women's Movements: Changing Political Landscape*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique), 2009. Deuxième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Addis-Abeba.
- UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social), 1994. *Diversité ethnique et politiques publiques : Aperçu*. Genève.
- Wanyande, Peter. 2006. "Electoral Politics and Election Outcome in Kenya." *African Development* 31 (3): 62–80.
- Widner, Jennifer. 2005. "Africa's Democratization: A Work in Progress." *Current History* 104 (682): 216–21.

Notes

1. La méthode de transition adoptée pour conduire le processus électoral dans une démocratie naissante est certes importante, mais interviennent également d'autres facteurs tels que la nature des partis politiques, la qualité des dirigeants au pouvoir pendant la transition, la volonté de créer des institutions et le consensus existant entre les élites politiques au sujet des pratiques démocratiques.
2. Parmi ces organisations figurent les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements d'étudiants et de femmes, les associations paysannes et les organisations non gouvernementales.
3. Les premières luttes de libération ont été menées au cours de la décolonisation. Le mot « Uhuru » signifie « liberté » en kiswahili, langue largement parlée en Afrique de l'Est.
4. Cette question est examinée plus avant dans l'appendice contenant des informations générales, la méthodologie générale et la méthode de calcul des indices.
5. Pour des renseignements sur les élections organisées en 2011 et 2012, voir « Tentative Elections Calendar », Union africaine, [http://pa.au.int/en/sites/default/files/Tentative_Elections_Calendar_2012_+\[1\]_0.pdf](http://pa.au.int/en/sites/default/files/Tentative_Elections_Calendar_2012_+[1]_0.pdf). (Consulté en janvier 2013).

6. En l'espèce, il s'agit spécifiquement des acteurs qui participent au processus politique.
7. En juin 2011, le Président du Sénégal, Abdoulaye Wade, a tenté de modifier la disposition constitutionnelle relative à l'élection présidentielle, mais il s'est heurté à de violentes protestations et manifestations de masse organisées par la société civile et les partis politiques d'opposition.
8. En 2006 au Nigéria, le Président Olusegun Obasanjo a cherché, sans y réussir, à modifier les dispositions constitutionnelles relatives à la durée du mandat du Président afin de briguer un troisième mandat.
9. Comme en Côte d'Ivoire, au Nigéria, en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Soudan et en Zambie, entre autres.

Si des élections sont possibles sans démocratie, il est impossible d'avoir une véritable démocratie sans élections (Kadima 2009, 2).

Les élections sont la condition principale et nécessaire de la démocratie, la première étape sans laquelle la démocratie ne pourrait émerger (Bratton et van de Walle 1997, 13).

Les élections ne sont pas un outil de résolution spontanée des conflits ... Une élection peut même durcir le conflit qu'elle est censée régler (Leonard 2010, 37).

Dans les meilleures circonstances, gérer la politique dans une société où la diversité est profondément enracinée n'est pas chose aisée. Organiser des élections dans un contexte social et national spécifique l'est encore moins. La plupart des pays africains se caractérisent par une forte diversité, allant des origines ethniques aux langues, des races aux religions, des cultures aux classes sociales, des sexes aux générations. La diversité constitue à la fois une opportunité et un défi pour une société et un pays. Elle peut être un atout précieux pour le développement et « l'unité dans la diversité », mais elle peut également menacer la stabilité et la prospérité d'une société, en particulier lorsque l'unité est imposée pour l'« unité dans la conformité ».

Les sociétés en développement, comme la plupart des pays africains, connaissent plus de difficultés et de tensions que les sociétés développées pour réussir à forger un fort sentiment d'identité nationale

homogène. Il incombe aux États postcoloniaux de façonner une nouvelle conscience et identité collectives, tâche herculéenne devant tant d'identités primordiales et sociales rassemblées par des régimes politiques créés arbitrairement sous l'ère coloniale.

Ce chapitre explore la question de la diversité dans le processus électoral en Afrique. Il souligne que les pays africains ont cherché à adapter la diversité et le pluralisme dans leurs institutions électorales, les processus électoraux et le cycle électoral pour promouvoir l'intégrité et la confiance du public, et comment le processus électoral dans son interface avec la diversité génère des tensions et des conflits dans certains contextes.

Le chapitre montre également que dans un contexte électoral, il faut une gestion sensible, efficace et opportune des défis liés à la diversité. En l'absence de ces facteurs, les répercussions sont négatives, voire désastreuses. Cependant, à elles seules, les élections ne permettent pas de résoudre les problèmes liés à la diversité, car ils sont profondément enracinés depuis toujours. Les problèmes structurels liés aux inégalités sociales, à la discrimination et à la marginalisation, par exemple, ne peuvent pas être réglés par une seule élection, tout comme la répartition des richesses et du pouvoir. En effet, une mauvaise gestion électorale peut transformer la diversité en poudrière.

Plusieurs messages clefs se dégagent. Si les élections ne permettent pas

La diversité peut être source d'enrichissement, surtout si elle est exploitée au service du développement, de l'innovation et de l'unité

de résoudre toutes ces questions, des élections justes et transparentes peuvent tout de même atténuer et résoudre les luttes pour le pouvoir et les ressources, alimentées par la diversité, aux niveaux national, régional et local. Bien plus que les autres systèmes, on considère généralement que des formes mixtes de représentation proportionnelle sont plus à même d'assurer la gestion de la diversité que d'autres systèmes électoraux. Cependant, il faut faire face à la diversité à chaque étape du processus électoral, notamment la délimitation des circonscriptions, la formation et l'inscription des électeurs, le déroulement du scrutin ainsi que le règlement des contentieux électoraux. Pour cela, il faut que le processus électoral prenne en considération les intérêts et les préoccupations des groupes sociaux marginalisés, en s'appuyant sur les bonnes pratiques déjà suivies par des pays africains.

Enfin, les dirigeants doivent éradiquer les causes structurelles des conflits liés à la diversité, renforcer les moyens permettant aux institutions électorales et aux partis politiques d'aborder la diversité dans le processus électoral, et de gérer et désamorcer les conflits avant qu'ils ne dégénèrent.

Gestion de la diversité

La discussion conceptuelle du chapitre 1 semble dépeindre la diversité comme un héritage malheureux. Pourtant, même si elle est source de tension, elle ne doit pas donner lieu à des conflits violents. Presque tous les pays du monde sont marqués par la diversité, et la plupart d'entre eux

ne connaissent pas de conflit lié à ce facteur.

En fait, la diversité peut être source d'enrichissement, surtout si elle est exploitée au service du développement, de l'innovation et de l'unité. De nombreux exemples montrent les gains importants apportés par le dynamisme et la créativité nés des interactions entre différents groupes culturels, sociaux et ethniques, comme au Ghana, à Maurice, en Tanzanie et en Zambie (PNUD 2004). Ces effets ne sont pas toujours faciles à saisir, mais ils sont plus visibles au niveau international, où le commerce et les autres échanges en bénéficient. Nelson Mandela, chef d'État admiré, a dit un jour: « une fois au pouvoir, nous avons choisi de considérer la diversité des couleurs et des langues qui avaient jadis été utilisées contre nous comme une force ». La stabilité que connaît l'Afrique du Sud depuis sa transition démocratique en 1994 va à l'encontre du stéréotype, selon lequel la riche diversité d'une région ou d'un continent provoque des problèmes de développement et de politique.

Des défis se posent, non pas parce que divers groupes vivent ensemble ou partagent le même territoire national. Ils apparaissent lorsque les tensions entre les groupes conduisent à une prise de décision politique inefficace, à des inégalités criantes en matière d'accès aux ressources matérielles et financières (PNUD 2004). La coexistence des groupes ethniques est possible pour peu que l'on assure une représentation équitable de leurs opinions dans le

processus décisionnel national, généralement par le partage du pouvoir (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1995).

Des défis apparaissent également lorsque des groupes sont victimes de discrimination, et quand les identités ethniques s'inscrivent dans des modèles d'inégalité ou de répression. Pour faire face à ce qui semble être des querelles ethniques, les institutions étatiques doivent donc répondre aux questions fondamentales de la marginalisation économique et politique, et trouver des moyens acceptables de redistribuer les ressources.

Par conséquent, la diversité ne peut être ignorée et doit être abordée de front dans le cadre d'une gestion innovante (encadré 3.1). La force ou l'assimilation se sont révélées inadaptees. Ce chapitre étudie comment assurer une gestion positive de la diversité au service d'un processus électoral transparent, libre et équitable.

Pour évaluer l'incidence de la diversité sur le processus électoral, il faut considérer que les conditions économiques et sociales structurelles et l'accès au pouvoir façonnent à la fois les actions et les perceptions des dirigeants politiques et des électeurs. Ces conditions forment les attitudes en matière d'élections en particulier et de système électoral en général. Ainsi, les questions structurelles que sont la richesse, la pauvreté et la distribution d'énergie déterminent l'orientation du système politique et du programme électoral. Ressentir

Encadré 3.1 Gestion de la diversité en Afrique

La gestion de la diversité est devenue une question d'intérêt général, notamment parce qu'il est nécessaire de résoudre des conflits ayant deux sources principales : la volonté de participation à la gouvernance émanant de groupes culturels, politiques, régionaux et socioéconomiques toujours marginalisés ou exclus ; les questions de migration interne et les questions associées à la citoyenneté et à l'identité.

Ces conflits placent la gestion démocratique de la diversité au cœur des débats récents sur l'identité nationale et l'éventail de diversité culturelle admissible, ainsi que la meilleure façon de résoudre ces deux aspects.

Présentées ainsi, les préoccupations d'ordre public dans le cadre de cette gestion reposent sur le constat que la diversité peut être à la fois une force et une question épineuse pour les États africains. La naissance et la structure de l'État et ainsi que sa position sur la question de la diversité sont au cœur des conflits liés à la diversité mais aussi des solutions permettant de les limiter.

Source: Jinadu 2010.

et subir injustice et discrimination peuvent provoquer des conflits en période électorale, et certains politiciens et partis en profitent pour exploiter la diversité à leurs propres fins. Les facteurs historiques et structurels exacerbant les inégalités, l'insécurité ou la suspicion jettent de l'huile sur le feu.

Elections

L'administration des élections et le ton des campagnes électorales prennent une résonance particulière lorsque la diversité repose sur des lignes ethniques, raciales, religieuses, régionales ou de classe. Diverses raisons expliquent pourquoi elles deviennent des questions absolument cruciales.

Structure

La création de richesses et leur répartition entre les groupes, ainsi que le niveau de développement influencent fortement la politique nationale. Les inégalités massives et les groupes marginalisés ou exclus peuvent amplifier le sentiment d'injustice, qui explose souvent en période d'élections. Ce risque a une dimension historique: en effet, une crise identitaire ne fait pas suite à des événements contemporains mais a plutôt des racines profondes (Deng 2008). Les États africains tirent leur configuration pluraliste de différentes entités, qui en font un composite d'unités ethniques distinctes, dont beaucoup se seraient probablement décrites à l'époque de la colonisation comme des nations de plein droit (Deng 2008).

Héritage du colonialisme, les privilèges accordés à certains groupes et régions en matière de politique et d'économie (conduisant à de grandes disparités entre les groupes ethniques en matière d'accès au pouvoir, aux richesses, aux services sociaux et aux perspectives de développement) sèment les graines d'un conflit intergroupes. À l'indépendance, la plupart des gouvernements n'ont pas réussi à combler ces disparités, choisissant plutôt d'adopter des modèles de constitution et de gouvernance généraux prescrits par les anciennes puissances coloniales. N'ayant pas été remis en question, cet emprunt hante les systèmes politiques et électoraux de nombreux pays.

Concurrence et méfiance interethnique

Grands et petits États africains sont confrontés à ce problème. Les grands États, comme la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Nigéria et le Soudan ont souffert de guerres civiles en partie causées par les conflits ethno-régionaux. Les petits pays n'ont pas été épargnés non plus, notamment le Burundi, le Lesotho et le Rwanda. Plus récemment, des pays comme la Côte d'Ivoire et le Kenya ont connu des violences postélectorales considérables, alimentées par les conflits ethniques et la lutte pour le pouvoir. Pendant les élections, les facteurs ethniques et régionaux alimentent les tensions interethniques et interrégionales de longue date (encadré 3.2).

Religion et race

Ces deux facteurs peuvent jouer un rôle de premier plan en politique, en particulier à l'approche des élections. Par exemple, avant la partition de 2011, le Soudan était embourbé dans une des plus longues guerres civiles de l'histoire de l'Afrique, marquée par des conflits religieux et raciaux entre le nord et le sud du pays. Le conflit a finalement trouvé une issue avec l'autodétermination du Soudan du Sud. Auparavant, les élections n'avaient pas eu d'effet significatif sur un État caractérisé par de fortes disparités, ainsi que des différences et tensions régionales.

En 1992, la débâcle électorale algérienne, durant laquelle les islamistes semblaient en passe de remporter la victoire, a déclenché un conflit interne tragique. Au Nigéria, la

religion est un facteur important, pouvant s'embraser en période électorale.

Les questions raciales et culturelles sont souvent le terreau des tensions qui ont éclaté périodiquement en Mauritanie. La société y est décrite comme « non homogène et relativement cloisonnée, au moins entre les personnes d'ascendance africaine et ceux d'origine arabo-berbère » (Rapport sur la Mauritanie 2012). Ce clivage racial et ethnique a créé des conflits autour de la gestion de la « question nationale ». Heureusement, le sectarisme n'a pas entaché la lutte pour le pouvoir entre les partis politiques au cours des dernières années, car les partis ont pris en compte « le facteur diversité et assurent une représentation équilibrée, en particulier lors de la préparation des listes de candidats » (Rapport de pays 2012).

En Afrique du Sud, durant des décennies, l'apartheid a renié à la majorité de la population son droit de vote jusqu'à l'insurrection armée qui a permis la transition démocratique de 1994. Bien que le facteur racial joue un rôle moindre aujourd'hui, on en observe les séquelles dans les habitudes électorales aux niveaux local et provincial. La répartition des richesses, elle aussi, présente toujours ce déséquilibre racial et laisse présager de tensions politiques et sociales à l'avenir.

Géographie

Les régions isolées ont tendance à être marginalisées lors des élections.

Encadré 3.2: En Côte d'Ivoire, des griefs couvaient sous la surface

Les élections à elles seules ne créent que des vainqueurs et des perdants, et dans un pays comme la Côte d'Ivoire, elles peuvent tout aussi bien envenimer qu'atténuer les conflits. Ceci n'est pas un argument contre la tenue d'élections démocratiques. Dans certains contextes, elles peuvent faire partie des nombreuses mesures tendant à garantir la paix et la réconciliation.

La Côte d'Ivoire a été longtemps considérée comme un havre de stabilité politique et économique en Afrique de l'Ouest, une région sujette aux conflits. Cependant, les oppositions, les tensions et de graves problèmes économiques et politiques couvaient sous la surface, et les controverses quant à la citoyenneté et aux droits fonciers ont joué un rôle de premier plan.

Les événements de Côte d'Ivoire sont l'exemple classique d'un conflit lié aux droits politiques et économiques de base au sein des frontières du pays. Qui est citoyen à part entière, et qui ne l'est pas ? Le sud du pays a apporté son soutien à Laurent Gbagbo, sensible à son discours populiste d'exclusion, qualifiant les populations du nord de migrants ou de descendants de migrants installés sur des terres au détriment des habitants d'origine. Naturellement, la population visée par cette rhétorique a soutenu Alassane Ouattara.

Source: Boas 2011.

Les populations du delta du Niger au Nigéria et de pans entiers de la République démocratique du Congo et d'Éthiopie, par exemple, sont vulnérables à la manipulation électorale. Le manque d'infrastructures et de communication sont préjudiciables aux communautés périphériques dans la plupart des pays africains.

Refus de la citoyenneté

La citoyenneté est essentielle pour jouir du droit de vote. Comme en Côte d'Ivoire, certains citoyens se voient refuser ce droit parce qu'ils ne sont pas originaires d'une région ou d'une zone particulière (voir encadré 3.2). L'opposition entre autochtones, colons et migrants crée une

Encadré 3.3: Le récent conflit malien

Le conflit de 2012 s'explique par des déséquilibres régionaux, dont les origines remontent aux années 1960.

La première rébellion touarègue (1962-1964) s'est soldée par une répression sanglante et par l'exil de milliers de Touaregs en Algérie et en Libye. Des politiques de développement discriminatoires visant les Touaregs dans les années 1970 ont amplifié le malaise. En 1991, une révolte a secoué la partie nord du pays, résolue provisoirement grâce à l'accord de Tamanrasset, lorsque le Gouvernement malien a accordé la quasi-autonomie à la région.

En 2012, la rébellion touarègue s'est transformée en appel à l'indépendance. Le Mouvement national pour la libération de l'Azawad a pris le contrôle d'un territoire au nord-est du pays, retardant ainsi l'élection présidentielle prévue pour avril 2012.

Source: Rapport sur le Mali 2012.

fracture sociale dans la plupart des pays africains, limitant la participation politique et en particulier le droit de vote. Différentes formes internes et externes de xénophobie persistent dans certains États: seuls quelques pays ont accordé le droit de vote aux migrants (et à la diaspora).

Identité et accès aux ressources

L'identité et l'accès aux ressources ont attisé des conflits dans au moins trois pays. En raison de ses revendications séparatistes trouvant ses racines dans sa marginalisation, la Casamance est depuis longtemps une épine dans le pied du Gouvernement sénégalais. Au Burkina Faso, les tensions sociales et politiques latentes, reposant sur l'appartenance ethnique, ont trait à l'accès aux terres et autres ressources naturelles, ainsi qu'aux perspectives économiques. Pourtant présenté comme un modèle de démocratie émergente

au cours des dix dernières années, le Mali a vu éclater début 2012 les velléités séparatistes qui couvaient depuis longtemps chez les Touaregs au nord, notamment après le coup d'État de Bamako. Dans ce contexte, les séparatistes et les militants d'Al-Qaïda au Maghreb ont profité de la vacance du pouvoir pour déclarer l'État séparatiste d'« Azawad », sans en obtenir la reconnaissance internationale (encadré 3.3). L'intervention militaire française, en collaboration avec les forces maliennes et celles des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, ont repoussé les forces rebelles en février 2013. Les prochaines élections au Mali pourront être organisées au second trimestre 2013.

Marginalisation des femmes et des jeunes

Ces deux groupes sont politiquement marginalisés dans la plupart des pays africains. Même si on compte plus de femmes que d'hommes, elles sont moins nombreuses à se présenter aux élections. Mais parce que la participation politique est souvent abordée en termes généraux, l'absence de visibilité ou la faible visibilité des femmes passe souvent inaperçue (Poluha 2002). De même, la situation des jeunes ne les encourage pas à aller voter et à se présenter comme candidats¹. Les handicapés constituent un autre groupe social marginalisé dans le processus électoral.

Les organisations de la société civile, reflet de la société

Tout comme la société, les organisations de la société civile (OSC) ne sont pas homogènes mais s'enracinent dans divers milieux. Elles

sont donc elles aussi influencées par les courants sociopolitiques plus larges de la société. Elles peuvent jouer un rôle constructif pour apaiser des conflits liés à la diversité, mais parfois complices, elles peuvent aussi les attiser.

Incohérence de l'action des institutions étatiques dans le contexte électoral

Les institutions étatiques pourraient jouer un rôle stratégique pour répondre à ces questions. Jouer un rôle de contrepoids efficace leur permettra d'être plus responsables et plus crédibles, mais il leur faut agir avec cohérence et suffisamment d'autonomie en matière de planification et d'administration des élections. Les organismes chargés de diriger et de superviser le processus électoral, par exemple, devraient ne pas dépendre de l'exécutif et d'institutions sécuritaires étatiques, telles que la police et l'armée. Pour les institutions étatiques, il serait préférable au mieux de jouer un rôle limité de facilitation, plutôt que d'agir directement.

Forces et faiblesses des systèmes électoraux

En Afrique, définir la nature d'un système électoral plus représentatif et plus adapté à la diversité suscite un débat passionné. Il s'agit de choisir parmi les principaux systèmes, à savoir le scrutin majoritaire à un tour, la représentation proportionnelle ou le modèle mixte, celui qui est le plus approprié pour mieux promouvoir la gestion démocratique de la diversité dans le processus

électoral (annexe 3.1). Lewis (1965, 71) note que:

La meilleure façon de tuer l'idée de la démocratie dans une société plurielle est d'adopter le système anglo-américain de scrutin majoritaire à un tour. Si vous appartenez à une minorité au sein d'un nouvel État et que vous êtes invités à accepter la démocratie parlementaire, vous pourrez difficilement faire confiance au système, si vous gagnez 30 % de ces votes et seulement 20 % des sièges, ou pas de siège du tout. Pour que les minorités acceptent le Parlement, il faut qu'elles soient correctement représentées.

Pour corriger les distorsions du scrutin majoritaire à un tour, le Lesotho et l'Afrique du Sud ont adopté des systèmes alternatifs combinant ses caractéristiques et celles de variantes de la représentation proportionnelle. Pour la même raison, le Comité nigérian de réforme électorale a recommandé en 2008 l'adoption d'une combinaison de variantes des deux systèmes (bien qu'il faille encore adopter cette approche).

Les rapports de pays montrent clairement la préférence pour la représentation proportionnelle: dans 34 des 40 pays étudiés, l'écrasante majorité des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes d'opinion effectuées auprès d'experts sont d'accord ou entièrement d'accord avec l'idée que la représentation proportionnelle favorise la stabilité

En Afrique, définir la nature d'un système électoral plus représentatif et plus adapté à la diversité suscite un débat passionné

électorale et la gestion de la diversité, par opposition au système électoral majoritaire.

La réforme du système électoral est également un élément du discours sur la diversité dans son ensemble, en particulier pour promouvoir la diversité par le biais de mesures positives pour favoriser la nomination des femmes aux postes de hauts fonctionnaires et dans la législature. Ce sujet est développé dans le chapitre ci-dessous Représentation des femmes et des minorités.

Scrutin majoritaire à un tour

Le système majoritaire à un tour fait l'objet d'un exam attentif, en particulier dans les anciennes colonies britanniques en Afrique. Les pays africains qui utilisent ce système divisent le pays en circonscriptions à scrutin uninominal. Dans chaque circonscription, le candidat ayant obtenu le plus de voix (majorité relative) est déclaré vainqueur. Ce système tire son nom des courses hippiques, où le gagnant doit simplement évincer le concurrent le plus proche.

Ce système présente plusieurs avantages. Les électeurs choisissent directement leurs représentants, ce qui contribue à les rendre plus responsables aux yeux de leurs électeurs. Le processus de vote est simple, parce que les électeurs ne doivent choisir qu'un seul candidat dans chaque circonscription électorale. Le système garantit la représentation de toutes les zones géographiques d'un pays, ce qui va à l'encontre de la fragmentation du système de partis et

du gouvernement (ACE Electoral Knowledge Network 2011). Il permet également aux candidats indépendants de se faire élire et pousse les partis à dépasser les clivages, ethniques et autres, en particulier lors de l'élection présidentielle.

Le principal inconvénient est que pour gagner, le candidat n'a pas besoin de recueillir la majorité des voix et peut donc obtenir son mandat grâce aux voix de la minorité. Comme l'explique Navrat (2003, 6), « le parti vainqueur s'appuie sur le soutien de la plus grande minorité parmi les électeurs ». Ainsi, le nombre de sièges d'un parti au parlement ne reflète pas forcément les suffrages exprimés. Les élections législatives de 2004 au Malawi, par exemple, « ont donné des résultats parlementaires qui n' [allaient] pas de concert avec le suffrage exprimé Le paysage politique aurait pu être radicalement différent si le pays avait utilisé un autre système électoral, comme la représentation proportionnelle » (Rapport sur le Malawi, 2012, 50).

Le système majoritaire à un tour tend également à créer un système dominé par deux partis, marginalisant les partis tiers. Il permet difficilement la représentation ethnique et féminine au parlement à cause de ses effets dissuasifs en matière d'adaptation et d'ouverture.

Sur cette question, les participants ghanéens aux discussions des réunions de groupes estiment que le scrutin national octroie trop de pouvoir au candidat vainqueur, sans promouvoir la diversité au sein du

parlement. Cependant, lors des enquêtes d'opinion effectuées auprès d'experts, les deux tiers des répondants pensaient le contraire, soit que le système électoral du Ghana promouvait l'inclusion et la représentation de divers groupes (Rapport sur le Ghana 2012).

Représentation proportionnelle

La représentation proportionnelle est ancrée sur le « concept des nombres » selon lequel chaque vote compte s'il est exprimé correctement (Testa 2011). Sur le plan opérationnel, les systèmes africains (hors Afrique du Sud) ont établi des seuils pour déterminer le nombre minimum de voix dont un parti a besoin pour remporter un siège au Parlement. Le système comporte des listes de partis ouvertes ou fermées: dans le premier cas, le parti révèle aux électeurs son classement des candidats, mais pas dans le second cas.

La représentation proportionnelle offre plusieurs avantages, notamment car le nombre de sièges d'un parti au Parlement est proportionnel aux votes reçus lors d'une élection (Drogus et Orvis 2008). Un autre avantage, en théorie du moins, est que les petits partis ont une chance d'être représentés, mais compte tenu de la domination des partis au pouvoir en Afrique, il leur est difficile de recueillir les voix nécessaires pour franchir le seuil de représentation.

Ce système permet une représentation de tout le spectre politique, ethnique et de genre (en particulier les femmes au parlement). Au Burundi, par exemple, le système

est basé sur des quotas ethniques: 60 % des sièges sont attribués aux Hutus, les Tutsis en ont 40 % et les Twas ont trois sièges. Les femmes doivent occuper au minimum 30 % des sièges. De plus, sur les 100 sièges du Parlement, 6 sont réservés pour l'équilibrage ethnique.

La représentation proportionnelle présente deux inconvénients majeurs en Afrique. Elle place au cœur de la politique les partis politiques au lieu des électeurs, rendant les parlementaires plus responsables devant leur parti que leur circonscription. En effet, ils ont conscience que leur sort politique dépend de leur bonne entente avec leur chef de parti.

Système à deux tours

Dans ce scrutin, le vainqueur doit recueillir 50 % des votes plus un. Si ce n'est pas le cas, un deuxième tour est organisé pour départager les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour.

Le système à deux tours a plusieurs avantages. Il offre aux électeurs un second choix après le premier tour. Les électeurs ont donc la possibilité de changer d'avis. Il pousse également les partis politiques à négocier, à s'adapter, à s'unir, surtout lorsque les candidats cherchent un appui au second tour.

Le système présente quelques inconvénients: il fait grimper le coût des élections en tenant un second tour de scrutin et il impose aux électeurs de voter pour la deuxième fois (augmentant le taux d'abstention) et les résultats ne reflètent pas entièrement le soutien de l'électorat.

6 La représentation proportionnelle est ancrée sur le « concept des nombres » selon lequel chaque vote compte s'il est exprimé correctement

Le panachage permet de minimiser la fragmentation des partis

Vote de bloc de partis

Le système de vote de partis (comme pour le vote en bloc) repose sur des circonscriptions plurinominales, même si les électeurs n'ont qu'un seul vote et doivent choisir non pas un candidat individuel, mais des listes de candidats présentées par les partis. Le parti qui remporte le plus de voix remporte tous les sièges de la circonscription et la totalité de la liste de candidats est élue (ACE Electoral Knowledge Network 2011).

Ce système présente de nombreux avantages et convient tout à fait au Cameroun, au Tchad et à Djibouti, compte tenu de leur histoire de tensions ethniques et régionales. Mené à bien, il peut aider à résoudre les problèmes ethniques et régionaux grâce à un équilibre parlementaire, bien que l'hégémonie du parti au pouvoir au Cameroun et au Tchad complique la situation. Un autre avantage est que le système encourage les partis politiques dans les trois pays à rallier des partisans au-delà de circonscriptions ethniques et régionales. S'ils y parviennent, les partis politiques dans ces pays pourraient alors présenter des candidats issus de milieux très divers (Navrat 2003).

L'expérience de ces trois pays montre quelques inconvénients majeurs. Parce que le parti vainqueur remporte toutes les voix d'une circonscription, les résultats des élections ne sont pas équilibrés. De même, parce que le système limite le vote aux partis seulement, il favorise les partis au pouvoir.

Le panachage

Le panachage autorise le vote en faveur de candidats de deux listes différentes. Dans cette configuration, les sièges des parlements des États africains qui l'utilisent sont regroupés. Certains sièges sont attribués grâce au scrutin majoritaire uninominal, tandis que les autres reposent la représentation proportionnelle. Toutefois, la proportion de sièges remportée par un parti est limitée au nombre de candidats figurant sur la liste, et non à l'ensemble des voix exprimées en sa faveur à l'échelle nationale.

Le système a des avantages potentiels. Les petits partis et les partis d'opposition peuvent bénéficier de la représentation proportionnelle, mais dans les pays qui l'utilisent, la suzeraineté des partis au pouvoir limite ces avantages. Le système permet de minimiser la fragmentation des partis (ACE Electoral Knowledge Network 2011).

La faiblesse principale est que le système ne garantit pas la proportionnalité globale (ACE Electoral Knowledge Network 2011). Par conséquent, certaines partis sont généralement exclus de la représentation, et les petits partis peuvent tout au plus recueillir quelques sièges. En outre, les partis au pouvoir peuvent utiliser leur influence pour déterminer les circonscriptions électorales à leur avantage. C'est également un système électoral complexe, dont les électeurs peinent à comprendre les objectifs et le fonctionnement (ACE Electoral Knowledge Network 2011), risquant

d'être manipulés par le parti au pouvoir.

Système de représentation proportionnelle mixte

Il combine les caractéristiques de la représentation proportionnelle et du scrutin majoritaire uninominal, et les sièges parlementaires sont répartis sur la base des deux systèmes. Au Lesotho, le seul pays africain où il est utilisé, 80 des 120 sièges sont basés sur le scrutin majoritaire et 40 sur la représentation proportionnelle².

Au Lesotho, le système présente deux grands avantages. Il permet la représentation géographique, facilitant ainsi en partie la responsabilité verticale entre certains parlementaires et leurs électeurs. Et il donne aux électeurs deux votes : celui du parti pour les partis politiques et celui de la localité pour élire les représentants.

Les inconvénients sont les deux catégories de parlementaires créées : les députés responsables devant les partis politiques (ceux qui sont élus à la représentation proportionnelle) et les autres devant les électeurs (élus au scrutin majoritaire). Le scrutin majoritaire est limité, car les voix exprimées ne déterminent pas les sièges d'un parti.

Vote en bloc

À Maurice, seul pays africain utilisant ce système, 62 des 70 sièges parlementaires sont attribués sur la base des votes en bloc. Les huit autres sont attribués par la commission électorale selon une formule complexe de « meilleurs perdants »

pour assurer une représentation « équitable et adéquate » de chaque collectivité³. Chaque circonscription a plusieurs candidats, et les électeurs ont autant de voix qu'il y a de députés. Les candidats ayant obtenu le plus de votes (majorité relative) remportent les sièges dans une circonscription électorale.

Les avantages sont que les électeurs peuvent voter pour des candidats de divers partis dans chaque circonscription et que le système récompense les partis politiques bien organisés (ACE Electoral Knowledge Network 2011). De plus, les petits partis peuvent jouer un rôle important, surtout si aucun parti ne remporte la majorité absolue des sièges.

Deux inconvénients ressortent. Premièrement, beaucoup de voix peuvent être perdues, en particulier si elles ne permettent pas de déterminer le candidat ou le parti sortants. Deuxièmement, lors des élections de 1982 et 1995, le parti de l'opposition a remporté tous les sièges à l'Assemblée législative avec seulement 64 % et 65 % des voix, ce qui a perturbé le bon fonctionnement efficace du Parlement. Même la formule de « meilleur perdant » n'a que partiellement remédié à cette situation (ACE Electoral Knowledge Network 2011).

S'attaquer aux problèmes de la diversité dans le processus électoral

Dispositions constitutionnelles

La plupart des États africains sont conscients des défis rencontrés dans le cadre du système politique et du

Encadré 3.4 Dispositions constitutionnelles sur la diversité

La Constitution du Ghana stipule que « l'État doit promouvoir activement l'intégration des peuples du Ghana et interdire la discrimination et les préjugés sur la base du lieu d'origine, de la naissance, de l'origine ethnique, du sexe ou de la religion, des convictions politiques ou d'autres croyances » (Rapport sur le Ghana 2012, 50).

Les institutions de gouvernance et les politiques gouvernementales du Ghana sont généralement sensibles aux défis complexes présentés par l'hétérogénéité de la société, et gèrent la diversité ethnique par des règles électorales, des programmes de décentralisation, l'action positive et d'autres politiques sociales, le recrutement dans la fonction publique, les enrôlements dans les services sécuritaires et les nominations politiques.

Les formes de nomination dans la fonction publique et aux postes politiques promues par les dispositions constitutionnelles favorisent également l'inclusion politique et l'unité nationale. Bien qu'il n'existe aucune obligation formelle d'intégrer l'ethno-régionalisme au recrutement dans le secteur public, les gouvernements successifs ont été sensibles aux déséquilibres en la matière et ont adopté en pratique une espèce de « métissage », représentant tous les principaux groupes ethniques au sein du gouvernement et, dans une certaine mesure, des autres institutions clefs du secteur public (Rapport sur le Ghana 2012).

La Constitution de la IV^e République du Nigéria interdit expressément les partis politiques à coloration régionale, ethnique ou religieuse. Les noms et les symboles des partis ne doivent pas refléter les identités primordiales, et les partis ne doivent pas reposer leurs programmes électoraux sur des considérations ethniques ou sectaires (Rapport sur le Nigéria 2012). Les partis doivent avoir des comités exécutifs dont la composition reflète le caractère fédéral du pays, et les membres doivent appartenir à au moins deux tiers des États de la fédération.

La Constitution du Kenya stipule que les partis politiques doivent avoir un « caractère national ». Avant l'inscription définitive d'un parti, il lui faut recruter pas moins de 1 000 membres parmi les électeurs inscrits dans plus de la moitié des comtés (Rapport sur le 2012). En outre, ces 1 000 membres doivent refléter la diversité régionale et ethnique, la parité et la représentation des minorités et des groupes marginalisés.

Dans une manière plus radicale d'aborder les questions de diversité, le Rwanda a interdit l'utilisation des identités Hutu, Tutsi et Twa. Le Gouvernement de l'après-génocide a mis en place des mécanismes visant à préserver l'identité et la citoyenneté nationale en abolissant les anciennes identités ethniques (Rapport de pays 2012). Il reste encore à déterminer si cet objectif sera atteint, mais ces efforts montrent combien le Rwanda tente de bâtir une société post-génocide où la diversité ne déchirera plus jamais le régime.

processus électoral, et la plupart des constitutions prévoient des dispositions sur les questions liées à la diversité en matière de gouvernance, en particulier concernant la représentation dans les instances de décision, au parlement et dans les institutions électorales (encadré 3.4).

Les États sont préoccupés par la diversité et par ses éventuelles incidences négatives, ce qui peut exacerber les habituelles contestations du processus électoral. Les campagnes électorales peuvent prendre une résonance particulière négative, lorsque la diversité s'appuie sur les divisions ethniques, raciales, régionales ou religieuses, soulignant l'importance de la sensibilité à ces sujets dans les conseils de gestion électorale et à chaque étape du processus électoral.

Renforcement de la sensibilité à la diversité dans les organismes de gestion des élections

Les organismes de gestion des élections sont au cœur du processus électoral⁴. Leur réactivité face aux questions de diversité est cruciale, ce qui se reflète souvent dans leur composition, miroir de la société au sens large (encadré 3.5).

Avant les transitions démocratiques des années 1990, les membres de ces organismes étaient principalement des hommes, majoritairement désignés par le chef de l'État, et ne reflétaient donc pas la diversité de la société. Cette situation a progressivement évolué au cours de dix dernières années. Par exemple, la question de la représentation des femmes n'est plus occultée: au Ghana, la

Commission électorale est composée de trois femmes et de quatre hommes, tous universitaires et issus de divers horizons professionnels et ethniques (Rapport sur le Ghana 2012).

Les pays africains ont aussi tenté de refléter les principales diversités nationales dans la composition des membres de ces organismes, dans le cadre d'une gouvernance plus large de gestion de la diversité. L'Afrique du Sud est un cas rare, où les postes au sein de ces organismes font l'objet d'annonces publiques et sont attribués au mérite.

Les dispositions constitutionnelles de certains pays, tels que l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Kenya, le Nigéria et la Tanzanie par exemple, exigent que les nominations à des postes politiques publiques reflètent la diversité. Toutefois, les pays n'ont pas de dispositions constitutionnelles ou statutaires spécifiques concernant la diversité. Ainsi, la composition de leur organisme et surtout la nomination de leurs membres se font plus par convention que par respect de la loi.

Les femmes représentent la moitié de l'effectif de la Commission électorale du Malawi (encadré 3.6). En Afrique du Sud, au Cap-Vert et à Maurice, la proportion de femmes est similaire dans leur organisme de gestion des élections. En Afrique du Sud, au Malawi et en Sierra Leone, ces organismes ont été présidés par des femmes ces dernières années. Cependant, les groupes minoritaires ethniques et raciaux, les jeunes et les

Encadré 3.5 La diversité au sein des organismes de gestion des élections

La diversité, ou plus précisément l'ethnicité, est importante dans l'organisation d'élections multipartites dans de nombreuses démocraties émergentes. Dans certains pays, l'opinion publique attend donc beaucoup de cet organisme. Si la sélection et la nomination des membres et des responsables respectent l'équilibre des principales caractéristiques sociodémographiques, l'organisme envoie un signal positif sur son ouverture. Cette approche crédible et impartiale sera mieux accueillie par tous les groupes, ethniques et autres, et les aidera tous à finalement accepter le résultat des élections.

La parité est tout aussi importante. Exigée par la loi électorale ou la politique du gouvernement, elle permettra à l'organisme d'asseoir sa crédibilité et ainsi de mobiliser des ressources pour faire face à ses charges et ses besoins en personnel.

Source: IDEA 2012.

Encadré 3.6 Parité au sein de la Commission électorale du Malawi

Aucune loi n'oblige le Président du Malawi à garantir la nomination des différents groupes de la société au sein de la Commission électorale, ce qui pourrait expliquer pourquoi les commissions précédentes ont été dominées par les hommes.

Toutefois, la Commission actuelle (2011) est présidée par une femme et la moitié de ses membres sont des femmes. On ne saurait dire s'il s'agit d'une décision délibérée ou accidentelle. Cependant, un consensus autour de la représentation politique et la diversité régionale se renforce: la Commission doit refléter la représentation politique et la diversité régionale.

Bien que le Malawi soit un pays multiethnique divisé en trois régions administratives, les minorités ethniques ou autres ne sont pas représentées à la Commission. Dans le pire des cas, on pourrait craindre que le Président y nomme des membres de sa tribu ou de son parti politique. Ce serait un risque potentiel, étant donné que les Malawiens votent souvent selon des considérations ethniques et régionales.

Source: Rapport sur le Malawi 2012.

personnes handicapées ne bénéficient pas de ces avancées.

Gérer la diversité dans le cycle électoral

Délimitation des circonscriptions

La transparence et l'équité du processus électoral dépendent de la délimitation des circonscriptions. Celle-ci nécessite de créer des circonscriptions ou de redessiner les frontières avec transparence afin d'éviter la manipulation politique et la polémique. La Commission électorale du Kenya, par exemple, a été soupçonnée d'avoir changé le tracé des circonscriptions électorales au détriment des communautés considérées comme étant de l'opposition face au Kenya African National Union lors des élections de 1997 (Rapport sur le Kenya 2012). Ce dernier a pu ainsi, avec 38 % des voix, obtenir 107 sièges face aux 103 sièges de l'opposition pour 62 % des voix. Des pratiques similaires ont été observées au Cameroun, au Nigéria et en Ouganda.

Des garde-fous sont nécessaires pour interdire ou empêcher la manipulation de la délimitation et pour souligner l'importance de l'indépendance et de l'impartialité de l'organisme chargé de cette tâche. Celui-ci devrait également être sensible aux intérêts des minorités et des groupes sociaux tels que les pauvres, les jeunes et les petits groupes linguistiques. Ces derniers incluent les populations pauvres vivant dans les bidonvilles à la périphérie des villes. Ils risquent d'être exclus si le tracé des frontières venait à être modifié, tout comme les éleveurs qui partent

avec leurs animaux en transhumance pendant une partie de l'année.

En Sierra Leone, les démarcations ont changé les résultats des élections, même si les habitudes de vote restent les mêmes, ruinant ainsi la crédibilité du processus de délimitation (Rapport sur la Sierra Leone).

Un consensus est nécessaire pour définir le minimum et le maximum d'électeurs par circonscription. Mais à moins qu'elle ne s'appuie sur un recensement récent de la population ou sur des estimations officielles, la délimitation peut résulter de simples conjectures, au point que la réduction, le maintien ou l'augmentation du nombre de circonscriptions deviennent des sujets de polémique. Au Ghana, par exemple, on comptait 200 circonscriptions en 1987 pour une population d'environ 13,5 millions de personnes. En 2004, il fallait statuer pour une population d'environ 18,9 millions (Rapport sur le Ghana 2012). La décision de la Commission électorale d'ajouter 30 circonscriptions supplémentaires pour refléter la croissance démographique a suscité intérêt et controverse sur les critères utilisés, mais étant donné la transparence de l'exercice, les experts ont jugé positive la gestion de cette question par la Commission.

Inscription sur les listes électorales

L'inscription sur les listes électorales est l'un des éléments les plus controversés en Afrique, compte tenu des enjeux importants des élections. Elle peut aussi faire l'objet de manipulation et d'abus. Gonfler délibérément les listes ou réduire

le nombre d'inscrits sont des pratiques courantes, et certaines autorités veillent à ce que s'assurent que certaines couches de la population ne parviennent pas s'inscrire du tout : par exemple les habitants des zones reculées et des bidonvilles, les personnes déplacées et les réfugiés. L'opposition et les partis de jeunes ont souvent du mal à contourner les machinations du parti au pouvoir et à s'inscrire.

Au Cameroun, au Kenya, au Malawi et en Ouganda, par exemple, le parti au pouvoir a détourné les listes de diverses manières. Au Cameroun, on a observé une forte augmentation des électeurs lors de l'élection de 2002, suite notamment à une campagne d'inscription des électeurs menée par le parti au pouvoir. Il avait proposé la levée de la taxe sur les cartes d'électeurs pour les populations des régions (essentiellement rurales) soutenant son parti (Albough 2011).

Les inscriptions multiples et d'électeurs décédés (« électeurs fantômes ») sont deux autres véritables gageures. Dans le Rapport sur l'Ouganda, la complexité de la mise à jour et de l'affichage des listes apparaît clairement et un expert y dénonce dans les zones largement favorables au parti au pouvoir, l'inscription de nombreux nouveaux électeurs et la mauvaise mise à jour des registres. Ainsi, chaque parti souhaitant truquer les élections s'y applique, là où il a la mainmise sur le processus et le personnel pour le faire (Rapport sur l'Ouganda 2012, 66). Dans 22 pays seulement, les experts consultés considèrent que l'inscription des

électeurs est « la plupart du temps ou toujours » crédible et acceptée, montrant un scepticisme généralisé (graphique 3.1).

Plus de 90 % des experts interrogés à Maurice considèrent la pratique crédible, transparente et bien menée (Rapport sur Maurice 2012). Les bonnes pratiques mises en œuvre pourraient expliquer cette vision positive: l'inscription des électeurs est un processus continu ouvert à tout moment à toute personne remplissant les conditions requises. La liste des électeurs doit d'abord être publiée au journal officiel du Gouvernement et dans au moins trois quotidiens reconnus avant publication à la date et aux lieux annoncés (Rapport sur Maurice 2012). Cela garantit la plus large publicité possible et tout citoyen peut contester les noms et les autres informations figurant sur la liste.

Le taux de participation à l'élection tunisienne en 2011 était impressionnant. Pour la première fois, la diaspora, qui représente 10 % de la population du pays, a pu voter (Rapport sur la Tunisie 2012). Les pays qui ne reconnaissent pas à la diaspora ainsi qu'aux personnes déplacées et aux réfugiés de longue date un droit de vote le devraient. Leur nier ce droit, c'est nier le droit à la diversité.

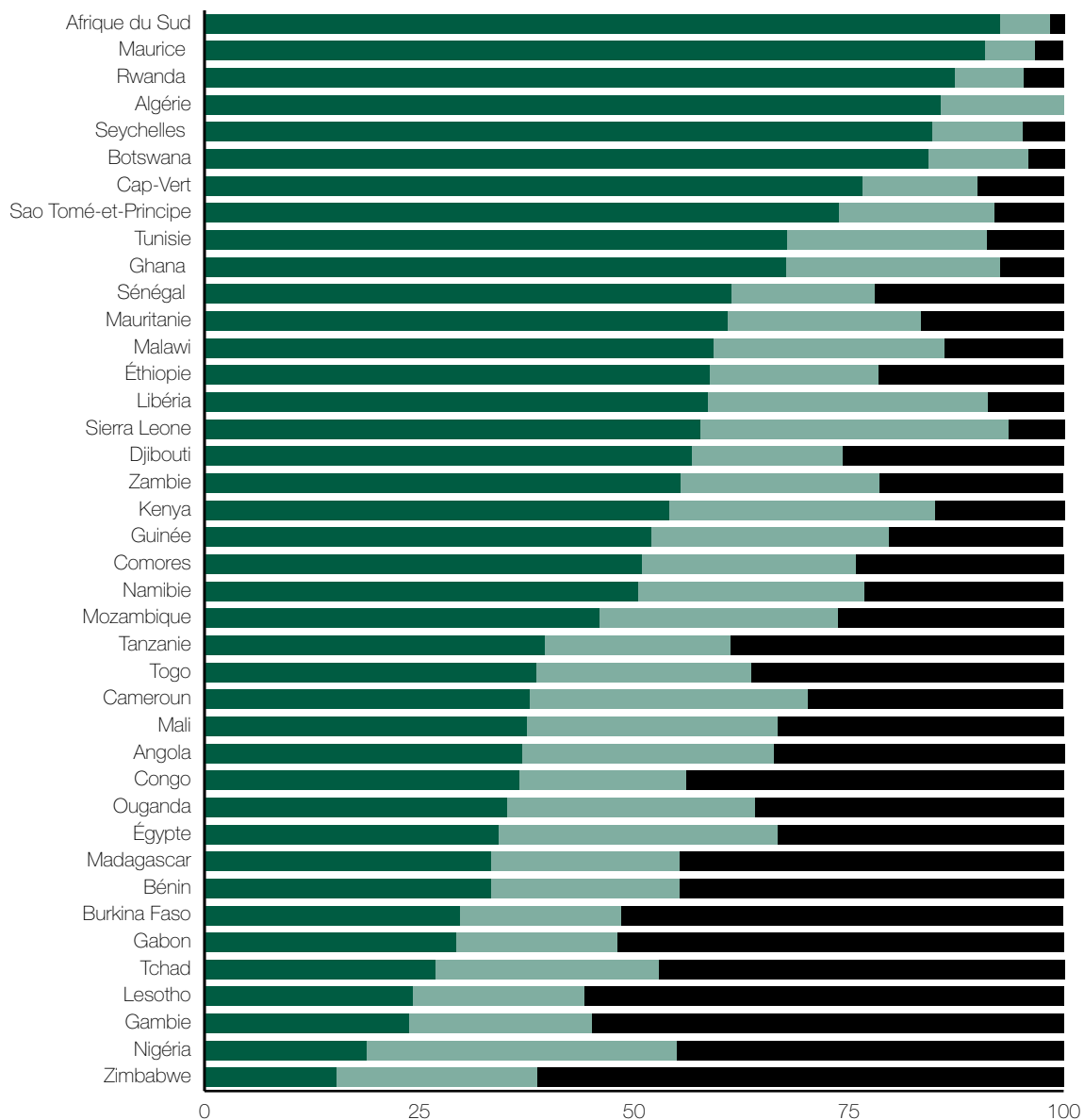
Les technologies utilisées pour l'inscription sur les listes électoraux ouvrent de nouvelles perspectives. Par exemple, au Rwanda, depuis 2010, l'inscription se fait par voie électronique via un téléphone mobile et l'Internet. L'inscription

6 Les organismes de gestion des élections devraient également être sensibles aux intérêts des minorités et des groupes sociaux

Figure 3.1 L'inscription sur les listes électorales est crédible et acceptée

Pourcentage d'experts consultés, par pays (%)

■ La plupart du temps ou toujours
■ Parfois
■ Pas du tout ou rarement



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts 2012.

et la correction des erreurs s'accompagnent en amont de campagnes via des méthodes de communication de masse, telles que la radio et des émissions télévisées, des débats et des annonces publiques, ainsi que de nombreuses visites sur le terrain par les fonctionnaires de la Commission nationale électorale (Rapport sur le Rwanda 2012). Ces technologies permettent d'inscrire davantage d'électeurs, mais des progrès restent à faire pour accéder aux communautés rurales et défavorisées.

Éducation des électeurs

Au-delà de la construction de systèmes électoraux efficaces et transparents, le renforcement de la démocratie implique la diffusion de valeurs démocratiques, reposant sur une culture civique forte. L'éducation des électeurs consiste à leur transmettre le message qu'ils doivent revendiquer et exercer leur droit de vote, et ainsi contribuer à la gouvernance en choisissant leurs représentants. Elle vise également à augmenter la participation aux élections et réduire les bulletins blancs ou nuls.

Les organismes de gestion des élections sont chargés d'éduquer les électeurs dans la plupart des pays, souvent avec l'appui des organisations de la société civile (OSC). La Commission électorale du Malawi reconnaît son manque criant de ressources et s'appuie fortement sur les OSC, tout en jouant un rôle de coordination (Rapport sur le Malawi 2012). Pourtant, ces dernières ont tendance à concentrer leurs programmes dans les centres urbains qui offrent de meilleures installations et moyens de transports, alors

que ce sont les zones rurales qui ont les plus grands besoins en raison du faible taux d'alphabétisation.

La Commission électorale du Kenya a tenté systématiquement d'éduquer les électeurs, notamment les personnes déplacées, les communautés pastorales, les femmes, les jeunes et les chefs religieux (Rapport sur le Kenya 2012). Mais dans les autres pays, le mouvement n'a pas permis de répondre aux besoins des électeurs analphabètes. Au Cap-Vert, l'éducation civique est cruciale pour les populations rurales, les personnes âgées et celles qui sont peu instruites. Ces personnes ont besoin de savoir « où et comment voter et pourquoi il est important de voter » (Rapport sur le Cap-Vert 2012).

Ces démarches sont souvent initiées trop à l'approche des élections pour avoir beaucoup d'impact. Le manque de coopération peut également leur porter préjudice: au Ghana, les deux principaux organismes sont la Commission électorale et la Commission nationale pour l'éducation civique, qui ont peine à travailler ensemble, comme le suggèrent les 2 % de bulletins nuls et blancs lors des élections de 2008 (Rapport sur le Ghana 2012)

Campagne électorale

Les lois ou les codes électoraux énoncent généralement les règles applicables à l'organisation des campagnes électorales. Des pénalités sont souvent spécifiées en cas d'infractions, ainsi que des informations sur durée de la campagne, mais bien souvent rien n'est prescrit quant

6 Les organismes de gestion des élections sont chargés d'éduquer les électeurs dans la plupart des pays

à la prise en compte de la diversité (encadré 3.7).

Comme l'électorat se compose de différents groupes, les méthodes d'organisation des campagnes varient nécessairement, selon qu'elles sont destinées par exemple, aux électeurs ruraux et moins alphabétisés ou aux citoyens avisés. De même, l'accès aux électrices dépend d'un contexte social et religieux plus large, ce qui rend plus difficile la communication avec les femmes, en particulier en dehors des heures de travail.

Pourtant, les réunions publiques ou les rassemblements sont les formes les plus courantes de regroupement des partisans en zones urbaines comme en zones rurales. Les partis rivalisent pour des lieux tels que les stades, les salles et les espaces urbains en plein air. Certains partis au pouvoir tentent d'empêcher les autres partis d'y accéder, ce qui provoque parfois des épisodes de violence. Mais on ne prévoit pas à ces réunions (ou à des événements similaires) la participation des personnes

handicapées et si elles ont lieu en dehors des heures de travail, les femmes ont également du mal à y assister.

La plupart des violences interpartitis surviennent durant la campagne (chapitre 5), commençant généralement par de petites échauffourées, mais elles peuvent prendre un caractère plus itératif. Les politiciens peuvent aggraver les choses par une rhétorique visant à exacerber les sensibilités ethniques dans des zones à fort peuplement de colons, par exemple.

L'accès à la presse est l'un des atouts les plus précieux d'un parti et la législation électorale devrait permettre l'accès aux médias publics notamment, aussi bien dans la forme que dans l'esprit. Mais parce que les médias publics de la plupart des pays n'offrent pas une couverture et un temps de parole équitables aux différents groupes durant les campagnes, il faudrait garantir un traitement équitable de l'ensemble des activités et messages relatifs à la campagne de tous les partis en lice. Les organismes de gestion des élections et les comités de liaison des partis doivent faire face aux situations qui empêchent de « donner des chances égales à tous les concurrents », et doivent les résoudre avant qu'elles ne dégénèrent en violence grave.

Intégrité du processus de vote

Le jour du scrutin, l'intégrité du vote dépend essentiellement de l'application de la loi électorale et de la bonne mise en œuvre des procédures (de l'observation de l'ouverture et de la fermeture des bureaux

Encadré 3.7 Éduquer les électeurs à la diversité

Aussi primordiales que soient les informations sur les aspects techniques du vote, il est impératif d'inclure la question de la diversité ainsi que de la tolérance politique et sociale dans les programmes d'éducation des électeurs.

Non seulement des efforts devraient être faits pour atteindre les groupes marginalisés, comme les rapports nationaux le recommandent, mais il faudrait aussi leur communiquer les thèmes de l'unité dans la diversité, de la citoyenneté responsable et de la conduite pacifique de la politique. Cela permettra d'émanciper les bénéficiaires de cette éducation.

Source: Rapports de pays 2012.

de vote, de l'ouverture et de la fermeture des urnes, au dépouillement et à la proclamation des résultats). Il suffit qu'une étape du processus soit compromise pour entacher le résultat des élections. La plupart des litiges concernent le bourrage des urnes, et ces différends ont fait dégénérer de nombreuses élections, provoquant conflits et violence. Certaines de ces difficultés sont réelles et ne visent pas à truquer les élections, mais une annonce trop tardive des résultats des élections entretient des soupçons nourris contre l'organisme de gestion des élections et contre le parti au pouvoir, ce qui compromet la crédibilité du scrutin.

Mais il est encourageant que certains rapports de pays fassent état de scrutin pacifique et en bon ordre, notamment au Cap-Vert, en ce qui concerne plus de quatre élections législatives et présidentielles (Rapport sur le Cap-Vert 2012).

Les difficultés les plus courantes au Kenya sont la distance et le manque d'installations:

La majorité des écoles primaires, secondaires et polytechniques officiellement désignés comme bureaux de vote n'ont pas suffisamment d'espace ou sont éloignés. Celles des régions peuplées ne facilitent pas non plus le vote, l'affluence y étant difficile à gérer. Dans les zones arides et semi-arides, les électeurs sont obligés de marcher sur de longues distances pour atteindre les bureaux de vote. Pour les communautés pastorales, il est

difficile de savoir où aller voter (Rapport sur le Kenya 2012 82).

Les personnes handicapées ou illettrées devraient également recevoir une aide pour se rendre au bureau de vote. Elles ne doivent pas être influencées ou réquisitionnées par les autorités électorales ou des représentants de partis. Selon la législation en vigueur dans certains pays, les détenus ont le droit de vote et il faut donc leur donner accès à certaines installations.

Observation et surveillance des élections

L'observation et la surveillance des élections sont essentielles pour la promotion de l'intégrité électorale. En 1990-2005, l'observation internationale des élections est devenue une norme mondiale, le nombre de missions a considérablement augmenté (Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité 2012), et la proportion de réélection de dirigeants autoritaires a chuté de presque 40 %.

Les observateurs nationaux jouent un rôle particulier. Contrairement aux observateurs internationaux qui tendent à venir dans un pays quelques jours avant l'élection et repartir peu de temps après, ils sont les véritables gendarmes locaux (Rapport sur le Malawi 2012). Lors des élections de 2007 au Kenya, quelque 24 063 observateurs nationaux ont été déployés suite aux soupçons de truchage des résultats de l'élection par le régime en place (Rapport sur le Kenya 2012).

L'observation et la surveillance des élections sont essentielles pour la promotion de l'intégrité électorale

Avant l'avènement des nouvelles technologies et des médias sociaux, de nombreux États avaient le monopole de l'information. Ce pouvoir permettait parfois de limiter ou de retarder la diffusion d'informations sur le décompte des voix, permettant ainsi de truquer les élections en « bourrant » les urnes. Grâce aux téléphones portables et aux caméras, les résultats affichés sont partagés instantanément par voix, image et vidéo. Les agents des partis, les observateurs et les responsables peuvent communiquer les résultats aussi vite que les organismes étatiques et peuvent immédiatement signaler toute irrégularité. De même, les informations sur la participation par bureau de vote ne sont plus le monopole d'un parti au pouvoir ou d'un organisme de gestion des élections.

Ces technologies ont partiellement permis de limiter le trucage ostensible des résultats. Selon les expériences menées en Ouganda (et en Afghanistan), la fraude électorale pourrait chuter de 60 % (*The Economist* 2012). Dans ce contexte, des chercheurs locaux ont investi les bureaux de vote, armés d'appareils photo numériques et de téléphones intelligents pour documenter la publication des résultats. En Ouganda, 1 000 bureaux de vote ont servi d'échantillon:

La moitié des bureaux a reçu une lettre, leur rappelant l'obligation d'afficher le décompte des voix et les informant qu'une photo du décompte serait prise... Les chercheurs ont pu

immédiatement envoyer leurs données à un serveur.... Là, les universitaires pouvaient alors vérifier si les numéros de vote avaient été falsifiés en recherchant des signes révélateurs de supercherie. Ils ont constaté que la falsification des votes et le bourrage des urnes étaient bien moins fréquents dans les bureaux de vote avertis du reportage photo que dans ceux qui n'en savaient rien (*The Economist* 2012).

Ces essais et les expériences menées au Kenya, au Sénégal et au Zimbabwe montrent des résultats encourageants à savoir comment l'utilisation des nouvelles technologies et des médias sociaux permet rapidement de repérer et de dénoncer la fraude électorale.

Représentation des femmes et des minorités

Femmes: il faut encore tenir les engagements

Les femmes sont mieux représentées dans les institutions électorales, les parlements et les administrations, y compris le gouvernement. Par exemple, en 2003, le Rwanda a adopté l'égalité des sexes dans son système de gouvernance, et les femmes occupaient 56 % des sièges de la Chambre des députés, 35 % du Sénat et 27 % du Gouvernement (Rapport sur le Rwanda 2012). Les femmes représentent aussi 35 % des secrétaires permanents, 61 % des juges des cours suprêmes et 32 % des maires et maires adjoints, ce qui montre les avancées en matière d'égalité des sexes. Depuis 2007, la

Mauritanie a fait des progrès, grâce à de nouvelles nominations de femmes aux postes de gouverneurs régionaux et la mise en place d'un quota de femmes dans les postes de la fonction publique (Rapport sur la Mauritanie 2012).

Le Parlement du Burkina Faso a adopté une loi en 2009 pour renforcer la représentation des femmes en fixant des quotas pour les élections législatives et locales, exigeant qu'au moins 30 % des places sur toute liste de candidats présentée par un parti politique pour les élections législatives et locales bénéficient à l'un ou l'autre des sexes. La Constitution kényane, approuvée un an plus tard, contient des dispositions en matière d'action positive pour la représentation des femmes, des jeunes, des minorités et des personnes handicapées et des travailleurs. Elle précise, par exemple, que sur les 350 membres de l'Assemblée nationale, on doit compter 47 femmes élues par les électeurs inscrits dans les comtés et 12 membres désignés par les partis politiques représentés au Parlement, en fonction de leur proportion de sièges à l'Assemblée nationale.

Le système électoral tunisien favorise la participation des femmes. L'article 16 du décret 35 stipule que « les candidats doivent déposer leurs demandes de candidature sur la base de la parité entre les hommes et les femmes ». Les listes qui ne respectent pas ce principe ne seront acceptées qu'en cas de nombre impair de sièges dans la circonscription concernée. De plus, les femmes bénéficient de la règle de l'alternance.

On compte d'autres mesures de réforme dont les suivantes :

- Les constitutions du Burkina Faso, d'Ouganda, du Rwanda, du Sénégal, de la Tanzanie contiennent des dispositions relatives aux quotas de femmes au Parlement;
- La législation électorale du Soudan et de la Tanzanie impose des quotas de femmes au Parlement ;
- En Afrique du Sud, en Côte d'Ivoire, au Malawi et au Mozambique, les règlements politiques des partis leur imposent une certaine proportion de candidates aux élections parlementaires⁵.

Le Rapport sur la Sierra Leone 2012 conclut que malgré « l'absence de disposition en matière d'action positive dans la législation nationale », 85 % des experts interrogés sont favorables à des lois ou des quotas en vue d'une meilleure représentation des femmes. Il montre également qu'une coalition de groupes de femmes de partis politiques s'est engagée dans un plaidoyer pour parvenir à une loi réservant 30 % des sièges parlementaires aux femmes (Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission 2004).

Pourtant, malgré ces engagements, les progrès sont plutôt lents dans la plupart des pays. Au Cap-Vert, où les indicateurs montrent dans l'ensemble des avancées démocratiques, la présence des femmes dans les principaux organes de décision des

 **Les femmes sont beaucoup mieux représentées dans les institutions électorales, les parlements et les administrations**

partis est de seulement 15-22 %, et dans les assemblées locales et nationales de 18 % (Rapport sur le Cap-Vert 2012). De même à Maurice, la proportion de sièges occupés par des femmes au Parlement n'était que de 18 % en 2010, même si elle a plus que doublé depuis les 7 % enregistrés en 1990 (Rapport sur Maurice 2012).

Les tableaux 3.1 à 3.3 présentent des données récentes sur la représentation des femmes au parlement et les pays où les femmes président les parlements. C'est dans un seul pays que plus de la moitié des sièges sont occupés par des femmes à la chambre basse du parlement. Il n'y a de femme dans aucune chambre haute.

Au niveau de l'exécutif, des femmes ont été nommées chef d'État et de gouvernement au Libéria et au Malawi, et chef d'État au Mozambique. Vingt-deux pays comptent plus de 20 % de femmes dans le gouvernement, notamment l'Afrique du Sud, le Cap-Vert, Sao Tomé-et-Principe (annexe 3.2).

Pourtant, le chemin à parcourir pour garantir l'égalité entre les sexes en matière de représentation est long et il reste encore beaucoup à faire. Ce point est précisé dans les recommandations du huitième Forum sur la gouvernance en Afrique tenu en 2011 et par les groupes d'experts: seuls dans 14 pays, la moitié des experts interrogés estiment que les femmes ont la plupart du temps ou toujours joué un rôle majeur dans le processus électoral de leur pays (Figure 3.2).

Jeunes, personnes handicapées et diaspora

Bien que la plupart des États s'engagent à améliorer la participation des jeunes au processus politique, les progrès sont plutôt lents. Au Ghana, l'exclusion des jeunes de la sphère de la gouvernance et de la prise de décision est profondément enracinée dans la vie politique du pays et la pratique traditionnelle (Rapport sur le Ghana 2012). Pourtant, la plupart des partis ghanéens, comme ailleurs en Afrique, considèrent les jeunes comme le cœur de leur électorat et cherchent à renforcer ce soutien en créant des groupes de jeunes. De même, le Rwanda et l'Ouganda ont pris des mesures pour accroître la représentation de la jeunesse dans la vie politique, notamment en réservant des sièges aux jeunes et aux personnes handicapées par le biais de l'action positive (Rapport sur l'Ouganda 2012). Un atelier du Forum sur la gouvernance en Afrique énonce plusieurs résolutions sur la participation des jeunes (encadré 3.8).

Le rôle des jeunes dans la vie politique va au-delà de la question du nombre de sièges au parlement. Les événements survenus en Afrique du Nord et au Sénégal en 2011 et 2012 témoignent de la façon dont les jeunes peuvent être des catalyseurs de la transition démocratique et des défenseurs du constitutionnalisme. Les jeunes étaient au premier plan des campagnes appelant au changement dans des pays tels que l'Égypte, la Libye et la Tunisie (voir chapitre 2). Au Sénégal, ils ont été la source des manifestations contre la tentative du Président Abdoulaye

Tableau 3.1 Les femmes dans les parlements africains, chambre basse ou unique, octobre 2012

Pays	Élection	Sièges^a	Femme	Pourcentage de femmes dans les parlements nationaux(%)
Rwanda	2008	80	45	56.3
Sénégal	2012	150	64	42.7
Afrique du Sud	2009	400	169	42.3
Mozambique	2009	250	98	39.2
Tanzanie	2010	350	126	36
Ouganda	2011	386	135	35
Angola	2012	220	75	34.1
Algérie	2012	462	146	31.6
Burundi	2010	105	32	30.5
Éthiopie	2010	547	152	27.8
Tunisie	2011	217	58	26.7
Soudan du Sud	2011	332	88	26.5
Soudan	2010	354	87	24.6
Namibie	2009	78	19	24.4
Malawi	2009	193	43	22.3
Mauritanie	2006	95	21	22.1
Érythrée	1994	150	33	22
Cap-Vert	2011	72	15	20.8
Maurice	2010	69	13	18.8
Madagascar	2010	365	64	17.5
Maroc	2011	395	67	17
Libye	2012	200	33	16.5
Gabon	2011	114	18	15.8
Burkina Faso	2007	111	17	15.3
Zimbabwe	2008	214	32	15
Tchad	2011	188	28	14.9
Cameroun	2007	180	25	13.9
Djibouti	2008	65	9	13.8
Somalie	2012	275	38	13.8
Swaziland	2008	66	9	13.6
Niger	2011	113	15	13.3
Sierra Leone	2007	124	16	12.9
République centrafricaine	2011	104	13	12.5
Zambie	2011	157	18	11.5
Togo	2007	81	9	11.1

(suite)

Pays	Élection	Sièges ^a	Femme	Pourcentage de femmes dans les parlements nationaux(%)
Côte d'Ivoire	2011	254	28	11
Libéria	2011	73	8	11
Mali	2007	147	15	10.2
Guinée équatoriale	2008	100	10	10
Guinée-Bissau	2008	100	10	10
Kenya	2007	224	22	9.8
RDC	2011	492	44	8.9
Bénin	2011	83	7	8.4
Ghana	2008	230	19	8.3
Botswana	2009	63	5	7.9
Gambie	2012	53	4	7.5
Congo	2012	136	10	7.4
Nigéria	2011	352	24	6.8
Comores	2009	33	1	3
Égypte	2011	508	10	2

a. Les chiffres correspondent au nombre de sièges actuellement occupés au parlement.

Source: «Women in National Parliaments (Les femmes dans les parlements nationaux) », Union interparlementaire, <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, consulté le 29 janvier 2013.

Wade de modifier la Constitution pour briguer un troisième mandat, et le pilier de la formation d'une coalition d'OSC et de partis appelée le Mouvement du 23 juin (en référence au jour où le peuple sénégalais a forcé l'Assemblée nationale à annuler la proposition de modification de la Constitution). Le Mouvement a également été très actif dans la surveillance du processus électoral en mars et avril 2012, qui a pris fin avec la défaite de Wade et l'arrivée d'un nouveau président, Macky Sall.

Pour les personnes handicapées, les perspectives demeurent très limitées. Par exemple, même si certains ont pris part à la propagande électorale avec les OSC, seules trois personnes

handicapées ont brigué des sièges parlementaires dans l'histoire de la IV^e République du Ghana. La Sierra Leone, cependant, est un exemple passionnant d'un pays qui tente de lever les obstacles à l'élection de personnes handicapées (encadré 3.9).

Un autre groupe qui reflète la diversité sociale en Afrique est la diaspora. Malgré l'augmentation du nombre de ses membres au cours des dix dernières années, seuls quelques pays leur accordent le droit de vote. Au Cap-Vert, le vote de la diaspora devient de plus en plus influent et les huit sièges qui leur sont réservés (sur 72) peuvent avoir un véritable impact, surtout dans une élection

Tableau 3.2 Les femmes dans les parlements africains, chambre haute ou sénat, octobre 2012

Pays	Élection	Siègesa	Femme	Pourcentage de femmes dans les parlements nationaux(%)
Burundi	2010	41	19	46.3
Swaziland	2008	30	12	40
Rwanda	2011	26	10	38.5
Afrique du Sud	2009	53	17	32.1
Namibie	2010	26	7	26.9
Zimbabwe	2008	99	24	24.2
Soudan	2010	28	5	17.9
Gabon	2009	102	18	17.6
Éthiopie	2010	135	22	16.3
Mauritanie	2009	56	8	14.3
Congo	2011	72	10	13.9
Libéria	2011	30	4	13.3
Madagascar	2010	164	20	12.2
Soudan du Sud	2011	50	5	10
Nigéria	2011	109	7	6.4
Algérie	2009	136	7	5.1
RDC	2007	108	5	4.6
Égypte	2012	180	5	2.8
Maroc	2009	270	6	2.2

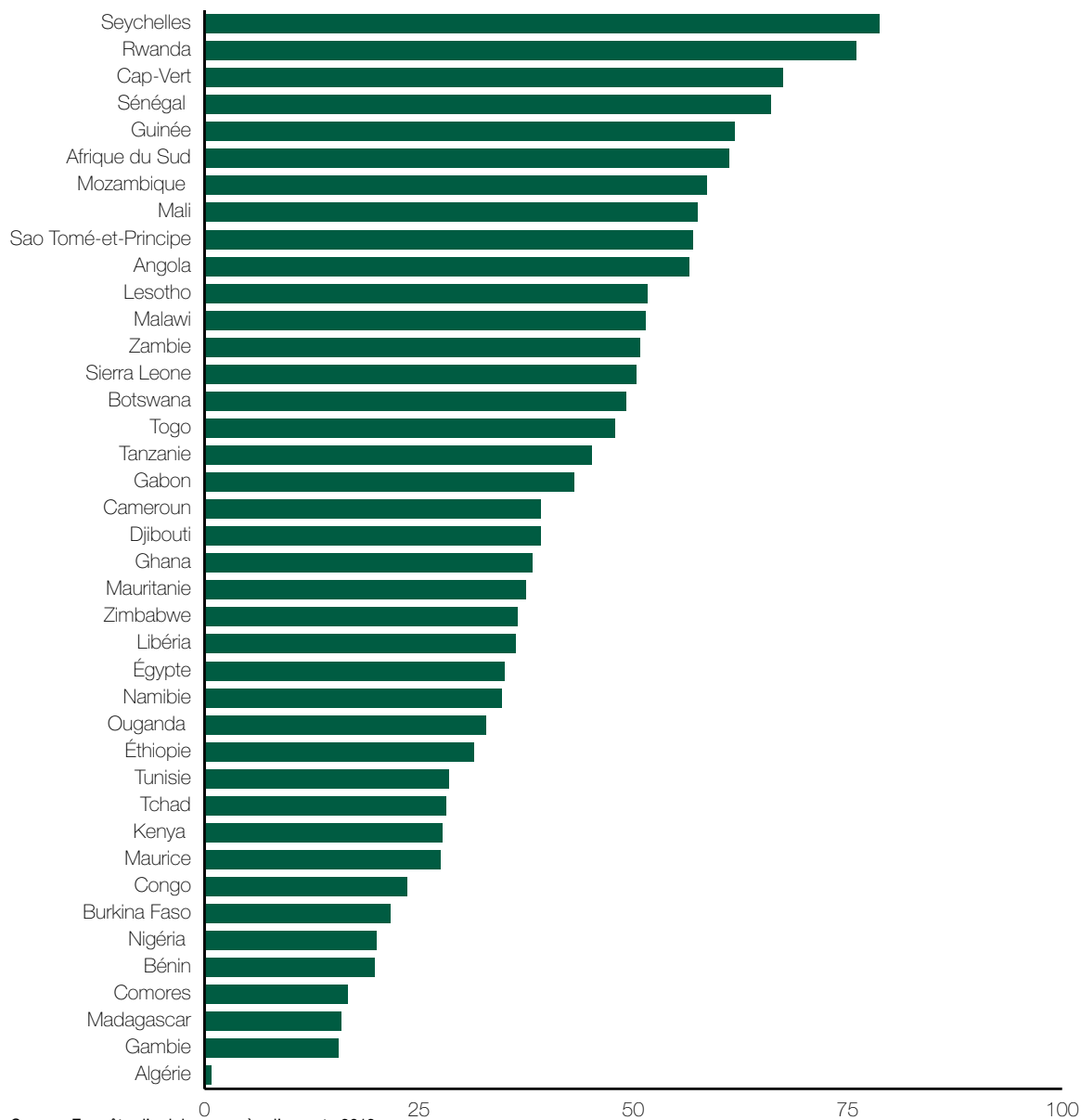
Tableau 3.3 Femmes présidentes de parlements africains, janvier 2010

Pays	Femmes présidentes de parlements
Botswana	Assemblée nationale
Gabon	Sénat
Gambie	Assemblée nationale
Ghana	Parlement
Lesotho	Assemblée nationale
Rwanda	Chambre des Députés
Swaziland	Sénat
Zimbabwe	Sénat

Source: «Women in Politics: 2010 (Les femmes en politique: 2010)», Organisation des Nations Unies, www.un.org/womenwatch/daw/public/womeninpolitics2010/wmnmap10_en.pdf, consulté le 29 janvier 2013.

Figure 3.2 Les femmes jouent un rôle majeur dans le processus électoral, la plupart du temps ou toujours

Pourcentage d'experts consultés approuvant cette opinion, par pays (%)



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts 2012.

présidentielle (Rapport sur le Cap-Vert 2012).

Religion et gestion de la diversité

La religion n'est pas un facteur décisif dans la politique de beaucoup de pays d'Afrique sub-saharienne, mais là où c'est le cas, elle peut provoquer des tensions et même conduire à la guerre civile comme au Soudan avec la création du Soudan du Sud en 2011.

En Somalie également, l'extrémisme religieux a contribué à des divisions internes et à la guerre civile. Au Nigéria, le facteur religieux a alimenté la fracture Nord-Sud, et plus récemment un islam plus fondamentaliste (représentée par la secte Boko Haram) menace la paix et l'unité. Les attentats contre les églises et les biens des chrétiens ainsi que les meurtres de croyants embrasent le climat politique du pays. La religion fait également partie de la politique au Cameroun, au Tchad, en Côte d'Ivoire, au Ghana, au Kenya et au Sénégal, par exemple.

Cependant, en Afrique du Nord, la religion est une force puissante dans la vie politique. Après le printemps arabe, les partis islamistes, tels que les Frères musulmans, ont gagné des sièges au Parlement en Égypte et en Tunisie, ce qui aura d'importantes répercussions. Toutefois, ces partis doivent coexister avec d'importantes minorités, tels que les chrétiens coptes en Égypte.

Encadré 3.8 Atelier du Forum sur la gouvernance en Afrique, Accra

L'atelier a formulé les résolutions suivantes sur la participation des jeunes à la gouvernance démocratique.

Les États membres de l'Union africaine doivent intégrer la participation des jeunes dans toutes les prises de décisions aux niveaux communautaire, régional, provincial et national au sein du gouvernement, de la société civile, du secteur privé et d'autres domaines et processus importants de la gouvernance.

Les États membres de l'Union africaine devraient prendre des mesures pour assurer l'autonomisation des jeunes et leur participation à tous les principaux organes étatiques, y compris l'exécutif, le judiciaire, le législatif, l'administration, les organismes de sécurité et les organismes parapublics.

Les États membres doivent inculquer une culture de la démocratie et de la paix en conformité avec la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* au moyen de l'éducation civique, aux droits de l'homme et à la paix, ciblant en particulier les jeunes pour promouvoir la tolérance politique et l'esprit d'unité dans la diversité.

Les États membres doivent s'assurer que les lois régissant les partis politiques et les lois électorales prévoient une autonomisation et un épanouissement plus importants et durables des jeunes, en particulier en rapport avec les processus électoraux et la gestion de la diversité.

Les États membres et la société civile devraient promouvoir davantage la recherche sur la jeunesse en général, et en particulier leur rôle dans les élections et la gestion de la diversité et aider à renforcer les capacités des groupes de réflexion stratégiques liés à la jeunesse.

Les États membres et les partenaires du développement doivent promouvoir les échanges de jeunes et les programmes de constitution de réseaux, les stages et les bourses par le biais de formations établies à l'intention des jeunes aux niveaux national, régional et sous-régional.

Source: PNUD et CEA 2011.

Encadré 3.9 Des handicaps dépassés en Sierra Leone

Suite à des années de guerre civile, dont une campagne menée par les rebelles du Front révolutionnaire uni appelant à amputer les mains et les pieds des citoyens pour décourager leur participation aux élections de 1996, la population compte de nombreux handicapés. Depuis, de nombreuses mesures ont été prises pour intégrer les handicapés lors des élections.

On compte parmi ces mesures simples mais efficaces l'utilisation de lieux de vote sans escaliers ou l'autorisation accordée à ces personnes de ne pas faire la queue, quand on sait que l'attente peut durer de longues heures.

Si d'autres efforts semblables ne sont pas faits, les personnes handicapées, partout dans le monde, continueront d'avoir beaucoup de difficultés à participer au processus électoral.

Source: Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité 2012.

Les défis de la gestion de la diversité

Il ne faut pas sous-estimer les défis que pose la gestion de la diversité en Afrique. De nombreux gouvernements reconnaissent son ampleur et sa complexité, mais il leur reste encore beaucoup à faire. En Ouganda, par exemple, le Gouvernement tient compte des diversités ethniques et religieuses dans le suffrage universel, mais ne leur réserve aucun poste spécifique au Gouvernement (Rapport sur l'Ouganda 2012). Certaines minorités religieuses (musulmanes) et ethniques (Batwa) restent marginalisées.

Au Libéria, les débats du groupe de discussion tenus en 2011 montrent que si le système politique permet l'inclusion et la représentation dans les partis politiques, la gestion de la diversité des différents groupes politiques n'est que partielle (Rapport

sur le Libéria 2012). Les parlementaires n'ont pas fait suffisamment d'efforts pour apporter une réponse aux principales questions en matière de gestion de la diversité dans les différentes circonscriptions.

En Sierra Leone, le régionalisme n'a pas réussi à renforcer la gestion de la diversité. En effet, on reproche au parti au pouvoir de chercher à asseoir une politique identitaire qui le lie à certains groupes ethniques (Rapport sur la Sierra Leone 2012). En Éthiopie, certains participants aux groupes de discussion ont fait état de « relations interethniques malsaines, de conflits concernant les frontières et les territoires, les questions religieuses, la concurrence pour les ressources rares, les conflits de groupe sur divers sujets, les divergences sur la question du droit à l'autodétermination, autant de facteurs qui alimentent les conflits » (Rapport sur l'Éthiopie 2012).

Cependant, il y a d'autres tentatives encourageantes de gestion de la diversité. Au Ghana, les principaux partis politiques ont pris des mesures régionales pour encourager la mise en place de partis politiques inclusifs et concurrents et la gouvernance. Le National Democratic Congress et le New Patriotic Party ont affiché une préférence pour une liste commune de candidats du nord et du sud à la présidence et la vice-présidence afin de montrer un certain équilibre et de susciter plus d'attrait (Rapport sur le Ghana 2012). (Le même souci d'équilibre entre les intérêts régionaux et d'attrait a caractérisé le tandem présidentiel et vice-présidentiel au Nigéria ces dernières années.)

La plupart des pays, cependant, n'ont pas de quotas statutaires pour la diversité. La plupart des tentatives sont volontaires et manquent de coordination et de stratégie. Trois suggestions sont les suivantes (Rapport sur la Namibie 2012):

- Surveiller la composition de la fonction publique, selon les données ventilées par race, origine ethnique, couleur, religion, sexe, handicap et orientation sexuelle;
- Adopter des politiques et mesures (y compris la formation du personnel) qui promeuvent la tolérance, et qui affirment et célèbrent la diversité et l'inclusion, comme des journées spéciales ;
- Adopter des lois et des règlements sur l'égalité des chances et l'action positive pour s'assurer que tous les aspects de la diversité sont pris en compte (par exemple, le handicap, la race et le sexe).

Conclusions et recommandations

Les réponses apportées aux questions de diversité à chaque étape du processus électoral contribuent à la qualité globale de celui-ci et donc à son intégrité, soulignant la nécessité d'aborder ces questions avec sensibilité et de manière exhaustive, et de ainsi prévenir les conflits.

Remédier aux déséquilibres structurels

Comme les facteurs structurels qui façonnent la diversité sont variés, il

faut comprendre l'économie politique de la diversité. Le développement inégal, la fracture entre monde rural et urbain et les relations centre-périphéries créent des inégalités et du ressentiment, souvent exprimés en période électorale. Mais un seul cycle électoral n'est pas assez long pour relever les défis de l'économie politique.

Des politiques et des programmes à moyen et à long terme sont nécessaires pour réduire la pauvreté, assurer une répartition équitable des biens et services publics, comme l'éducation, et atténuer les déséquilibres économiques régionaux et sociaux. Ils doivent tenir compte de tous ces aspects, être exhaustifs et être formulés avec des groupes représentant les bénéficiaires.

Équilibrer la représentation politique

La plupart des études montrent que les femmes, les minorités et les personnes handicapées sont mal représentées au parlement et dans les institutions électorales. Des mesures particulières devraient être envisagées pour une meilleure représentation. Il y a suffisamment d'éléments qui militent pour une action positive afin d'encourager les membres de ces groupes à se présenter aux élections ou à travailler dans les organismes de gestion des élections. Ces groupes doivent être économiquement autonomes, pour disposer des capacités leur permettant d'entrer dans la vie politique.

La plupart des rapports de pays réalisés dans le cadre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Des politiques et des programmes à moyen et à long terme sont nécessaires pour réduire la pauvreté et atténuer les déséquilibres économiques régionaux et sociaux

Les pays qui ont favorisé et renforcé de telles institutions semblent avoir mieux réussi que les autres à gérer la diversité

recommandent des mesures telles que la décentralisation du pouvoir et la création d'organismes de protection des minorités. La plupart des rapports de pays préconisent des réformes électorales telles que la représentation proportionnelle. Ces deux types de réformes devraient s'accompagner de mesures de transformation de l'État tendant à garantir l'autonomie de ces organismes, pour les soustraire de la trop forte domination de l'exécutif.

Renforcement des institutions électorales

Les institutions électorales, telles que les organismes de gestion des élections et les commissions de délimitation des circonscriptions, sont en première ligne et sont le « visage » du processus électoral. La transparence et la reddition de comptes sont au cœur de leur crédibilité. Les pays qui ont favorisé et renforcé de telles institutions semblent avoir mieux réussi que les autres à gérer la diversité. Ils leur ont octroyé plus d'autonomie, suscitant ainsi la confiance du public.

D'autres pays doivent encore faire des progrès, afin que leurs organismes aient suffisamment d'autonomie pour devenir des institutions non partisans, sans ingérence de l'exécutif. De plus, ces organismes doivent avoir la puissance et l'autorité nécessaires pour créer des mécanismes au service visant de la coopération entre les partis politiques, les OSC concernées et les candidats et renforcer ainsi la confiance et le consensus entre les acteurs du processus électoral, et prévenir ou désamorcer les litiges.

Le financement et les effectifs des organismes devraient être renforcés, le dernier aspect en particulier pour que leur composition reflète la grande diversité de la société. Les femmes, les membres des groupes ethniques et de diverses confessions religieuses dotés des compétences et de l'expérience nécessaires devraient être encouragés à se présenter.

Assurer la responsabilité des médias

Les journaux et la radio diffusent parfois des « discours de haine », déclenchant des affrontements sectaires. Les médias doivent être formés pour être plus délicats et professionnels dans la gestion des conflits liés à la diversité en période électorale.

Les médias devraient également diffuser les questions sur l'inscription et l'éducation des électeurs, ainsi que la diversité, en évitant tout parti pris. La crédibilité de l'inscription sur les listes électorales et le rôle des médias dans le déchaînement des passions sont au cœur de nombreuses controverses. Il est impératif de faire des reportages sobres et précis.

Les médias publics devraient assurer une couverture équitable des activités et des messages de campagne de tous les partis en lice.

Renforcement des capacités

Tout comme il est essentiel de renforcer les organismes de gestion des élections pour qu'ils aient plus d'autonomie et d'efficacité, il est impératif que les parties prenantes au processus renforcent leurs capacités de surveillance. Les partis

politiques, les médias, les OSC et les autres parties prenantes devraient adopter une approche professionnelle en vue du dialogue inter-partis et des consultations avec les organismes de gestion des élections à toutes les étapes du processus électoral.

Les OSC peuvent jouer un rôle important à moyen et à long terme en tant que mécanismes obligeant les gouvernements, les partis et les parties prenantes concernées à rendre des comptes durant le processus électoral. Leur développement sans entrave sera fondamentalement utile pour développer des identités

sociales transcendant les identités primordiales.

Gestion et résolution des conflits

On ne peut envisager des élections sans aucun différend ou conflit.

Cependant, de solides mécanismes de résolution des conflits peuvent les prévenir ou les gérer. Il faudrait donc les créer ou les renforcer aux niveaux local, régional et national. Les institutions électorales doivent étudier et recenser de tels mécanismes, et les renforcer. Les institutions traditionnelles de réconciliation peuvent être mises à contribution, notamment au niveau local.

Annexe 3.1 Types de systèmes électoraux

Pays	Élection présidentielle	Élection parlementaire
Algérie	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Afrique du Sud	s.o.	Représentation proportionnelle à liste bloquée
Angola	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Bénin	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Botswana	Scrutin majoritaire à un tour	Scrutin majoritaire à un tour
Burkina Faso	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Burundi	Majorité absolue (Scrutin à deux tours)	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Cameroun	Scrutin à deux tours	Vote de bloc de partis
Cap-Vert	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Comores	Scrutin majoritaire à un tour	Scrutin à deux tours
Congo	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Côte d'Ivoire	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
RDC	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
Djibouti	Scrutin à deux tours	Vote de bloc de partis
Égypte	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Érythrée	Élection par le Parlement	Scrutin majoritaire à un tour
Éthiopie	s.o.	Scrutin majoritaire à un tour
Gabon	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Gambie	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Ghana	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Guinée	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
Guinée-Bissau	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Guinée équatoriale	Scrutin majoritaire à un tour	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Kenya	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Lesotho	Royaume (héréditaire)	Représentation proportionnelle mixte
Libéria	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Libye	s.o.	s.o.
Madagascar	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle mixte
Malawi	Scrutin majoritaire à un tour	Scrutin majoritaire à un tour
Mali	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Maroc	Royaume (héréditaire)	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Mauritanie	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Maurice	s.o.	Vote en bloc
Mozambique	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Namibie	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle mixte

Pays	Élection présidentielle	Élection parlementaire
Niger	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Nigéria	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Ouganda	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
République centrafricaine	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
RDC	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
Rwanda	Scrutin majoritaire à un tour	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Sao Tomé et Príncipe	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Sénégal	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
Seychelles	Scrutin à deux tours	Panachage (vote de bloc de partis et scrutin majoritaire uninominal)
Sierra Leone	Scrutin à deux tours	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
Somalie	s.o.	s.o.
Soudan	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Swaziland	Royaume (héréditaire)	Scrutin majoritaire à un tour
Tanzanie	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour
Tchad	Scrutin à deux tours	Vote de bloc de partis
Togo	Scrutin à deux tours	Scrutin à deux tours
Tunisie	Scrutin majoritaire à un tour	Panachage (vote de bloc de partis et Représentation proportionnelle à scrutin de liste)
Zambie	Scrutin majoritaire à un tour	Scrutin majoritaire à un tour
Zimbabwe	Scrutin à deux tours	Scrutin majoritaire à un tour

s.o. = sans objet.

Source: données tirées de Reynolds *et al.* (1995) et Salih et Norlund (2007).

Annexe 3.2 Femmes nominées à des postes au gouvernement dans les pays africains, janvier 2010

Pays	Pourcentage de femmes nommées à des postes (%)
Cap-Vert	53.5
Sao Tomé-et-Principe	38.5
Afrique du Sud	34.3
Rwanda	33.3
Ouganda	32
Lesotho	31.6
Gambie	31.3
Libéria	30.4
Burundi	28.6
Angola	27.8
Malawi	27.3
Tanzanie	26.9
Swaziland	26.3
Mozambique	25.9
Érythrée	25
Namibie	24
Guinée-Bissau	23.5
Mauritanie	23.1
Niger	22.6
Ghana	21.6
Mali	21.4
Seychelles	20

Source: «Women in Politics: 2010 (Les femmes en politique: 2010) », Organisation des Nations Unies, www.un.org/womenwatch/daw/public/womeninpolitics2010/wmn_map10_en.pdf, consulté le 29 janvier 2013.

Notes

1. Dans certains pays, les “jeunes” sont les moins de 21 ans.
2. “Lesotho: Electoral System,” (Système électoral du Lesotho), Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique, mis à jour en janvier 2006, www.eisa.org.za/WEP/les4.htm.
3. “Mauritius: Electoral System,” (Système électoral de l’île Maurice), Institut électoral pour une démocratie durable en Afrique, mis à jour en mai 2010, www.eisa.org.za/WEP/mau4.htm.
4. Le chapitre 4 détaille davantage les organismes de gestion des élections.
5. En Afrique du Sud, l’African National Congress, en Côte d’Ivoire, le Front populaire ivoirien ; au Malawi, l’United Democratic Front; et au Mozambique, Frelimo.

Références

- ACE Electoral Knowledge Network, 2011, “Electoral Systems.” <http://ace-project.org/main/english/st>, consulté le 20 février 2011.
- Albaugh, Ericka A, 2011, “An Autocrat’s Toolkit: Adaptation and manipulation in ‘democratic’ Cameroon.” *Democratization* 18 (2): 388–414.
- Boas, P. 2011, “Côte d’Ivoire: The Politics of Land, Autochthony and Elections.” Documenté présenté dans le cadre d’une conférence organisée par l’Institut Christian Michelsen et l’Université de Makerere, juin 2011, Jinja, Ouganda.
- Bratton, Michael et Nicholas van de Walle, 1997, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press.
- Deng, Francis, 2008, *Identity, Diversity and Constitutionalism in Africa*, Washington, DC, Institut pour la paix des États-Unis.
- Drogus, Carol A. et Stephen Orvis 2008, *Introducing Comparative Politics: Concepts and Cases in Context*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.
- The Economist, 2012, “African Elections: How to Save Votes.”, Blog Baobab Africa, 28 février, www.economist.com/blogs/baobab/2012/02/african-elections.
- Global Commission on Elections, Democracy and Security, 2012, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Institut international pour la démocratie et l’assistance électorale, Stockholm.
- IDEA (Institut international pour la démocratie et l’assistance électorale). 2012. *Electoral Management during Transition: Challenges and Opportunities*, Stockholm.
- Jinadu, L. Adele, 2010, “Managing Elections: The Winner-Take-All Rule, Democracy and Development.” Ghana Speaks Lecture Serie No. 2, Institute of Democratic Governance, Accra.
- Kadima, Denis, 2009; “Overview.” dans *Compendium of Elections in Southern Africa 1989–2009*, ed. Denis Kadima et Susan Booyesen, Electoral Institute for Sustainable Development in Africa, Johannesburg.
- Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 1995, *Ethnic Diversity and Public Policy: An Overview*, Genève.
- Leonard, David, 2010, “Elections and Conflict Resolution in Africa.”, Dans *When Elephants Fight: Preventing and Resolving Election-related Conflicts in Africa*, ed. Khabele Matlosa, Gilbert M. Khadigala, et Victor Shale,

- Electoral Institute for Sustainable Development in Africa, Johannesburg.
- Lewis, W. Arthur, 1965, *Politics in West Africa*, George Allen & Unwin, Londres.
- Navrat, Petr. 2003, "Comparative Study of Electoral Systems and their Features." Document de travail, Lok Satta, Foundation for Democratic Reforms, Hyderabad, Inde.
- Poluha, Eva, 2002, "Beyond the Silence of Women in Ethiopian Politics.", Dans *Multiparty Elections in Africa*, ed. Michael Cowen et Liisa Laakso, Palgrave MacMillan, Londres.
- Programme des Nations Unies pour le développement PNUD, 2004, *Rapport mondial sur le développement humain 2004: La liberté culturelle dans un monde diversifié*, New York.
- Programme des Nations Unies pour le développement PNUD et Commission économique pour l'Afrique (CEA), 2011, *Actes du huitième Forum sur la gouvernance en Afrique: égalité des sexes, élections et gestion de la diversité en Afrique*, Huitième Forum sur la gouvernance en Afrique, 1-2 novembre 2011, Kigali.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, et Andrew Ellis, 1995, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm.
- Salih, M. A. et Per Norlund, 2007, *Political Parties in Africa: Challenges for Sustainable Multiparty Democracy*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Londres.
- Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission, 2004, *Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth & Reconciliation Commission*, Graphic Packaging Ltd, Accra.
- Testa, R. 2011, "Proportional Representation versus First-Past-the-Post.", <http://economics.about.com/cs/issues/a/proportionalrep.htm>.

Aucune institution ne revêt probablement autant d'importance dans le processus électoral en Afrique que l'organisme de gestion des élections¹. Un organisme de gestion des élections indépendant constitue le pivot de la gouvernance électorale – le cadre juridique, politique et institutionnel général de régulation d'un processus électoral multipartite dans l'État démocratique moderne post-transitionnel. En bref, l'élément clef du processus démocratique est la tenue périodique d'élections libres et équitables pour laquelle l'existence d'organismes de gestion des élections politiquement légitimes et techniquement efficaces est une condition nécessaire².

Dans le cadre de ce processus, l'administration et la gestion des élections couvrent des tâches et des processus concernant la tenue d'élections crédibles, libres et équitables, conformes aux normes nationales, africaines et internationales. Étant donné la diversité et la complexité des États africains et le caractère instable du processus électoral, aucune autre institution comparable ne joue un rôle aussi sensible et de premier ordre.

Le présent chapitre porte sur l'évolution, les pouvoirs et les fonctions des organismes de gestion des élections en Afrique. Il examine leur autonomie et leur performance et analyse les défis auxquels ils sont confrontés dans la consolidation de la démocratie. Il souligne, comme conditions essentielles d'élections crédibles et transparentes en Afrique : l'intégrité, l'impartialité

et le professionnalisme de ces organismes. Bien qu'il existe souvent un grand écart entre la théorie et la pratique, il est attendu des organismes de gestion des élections en Afrique qu'elles soient indépendantes de tout contrôle politique partisan et qu'ils veillent à ce que les élections servent de mécanismes stratégiques de gestion démocratique de la diversité.

Les messages clefs de ce chapitre sont que les résultats varient en Afrique, mais que le principal indicateur de bons résultats est l'indépendance de l'organisme de gestion des élections vis-à-vis de l'exécutif, laquelle indépendance suppose la sécurité d'emploi des membres de ces organismes, l'assurance d'un financement adéquat et la transparence dans la nomination et la révocation de ces commissaires – autant de conditions à inscrire, de préférence, dans la constitution. Il est également essentiel pour le résultat démocratique des élections que les commissions électorales disposent d'un personnel professionnel, non partisan et entretenant de bonnes relations avec les autres institutions, et que leur composition reflète celle de la société.

Évolution

La période coloniale

Les pouvoirs et la composition des organismes de gestion des élections montrent des différences notables d'un pays à l'autre, voire d'un cycle électoral à l'autre, traduisant ainsi les complexités de la culture, de l'histoire et du droit au niveau national et régional (annexe 4.1). Le Sénégal, par exemple, a plus de 150 ans

d'élections législatives, qui datent officiellement de 1848, avec un droit de vote initialement réservé aux quatre communes de Rufisque, Gorée, Saint-Louis et Dakar (Hayward et Grovogui, 1987). Dans les colonies britanniques d'Afrique de l'Ouest, des élections au suffrage indirect limitées aux conseils législatifs ont commencé au début des années 20. La période allant du milieu des années 40 a vu une agitation accrue en faveur de l'indépendance, d'où les tentatives de préparation des colonies à un transfert en douceur du pouvoir démocratique et à l'autonomie. Le processus de décolonisation a atteint son apogée à la fin des années 50, avec des franchises et des élections directes plus larges pour les Africains.

La Grande-Bretagne et la France, dont les propres élections étaient directement administrées par leurs fonctionnaires, avaient, au moment de la décolonisation, créé des commissions électorales qui avaient eu un impact considérable sur les politiques électorales de la plupart des pays africains au cours des premières décennies de l'indépendance (encadré 4.1).

La Grande-Bretagne avait créé dès la fin des années 50 des commissions électorales semi-autonomes chargées d'administrer les élections d'avant les indépendances, dans le but d'apaiser les tensions internes qu'avait suscitées l'introduction de la politique partisane. Le principe qui sous-tendait cette mesure était celui de la séparation de la politique et de l'administration : l'organisation et la conduite des élections étaient

confiées soit à des fonctionnaires de carrière jouissant d'une protection de leur mandat (Nigéria, Sierra Leone, Ouganda et Tanganyika) soit à des commissaires électoraux spécialement nommés (Maurice et les élections régionales de 1956 dans l'ouest du Nigéria ; Smith, 1960 ; Mozaffar, 2002).

En revanche, les pays d'Afrique francophone et lusophone intégraient la politique et l'administration. En Afrique francophone, la gouvernance électorale était dévolue au ministère de l'intérieur ou à celui de l'administration territoriale. Des comités électoraux multipartites siégeaient à l'échelon local, sous le contrôle de fonctionnaires désignés qui supervisaient des activités routinières comme la révision des listes électorales, la distribution des cartes d'électeurs et l'observation des élections. Presque tous les pays francophones d'Afrique avaient hérité de ces organismes de gestion des élections non autonomes (Holleaux, 1956 ; Nicholas, 1956 ; Smith, 1960 ; Mozaffar, 2002).

Au développement de la politique partisane et au processus électoral, il faut ajouter la piètre et fragile machine électorale, notamment les organismes de gestion des élections légués aux pays africains indépendants. La machine était généralement rudimentaire et improvisée. Le suffrage a pendant longtemps été très restreint, avant d'être progressivement élargi. Les processus électoraux coloniaux, notamment les élections, n'étaient pas toujours exempts de manipulation frauduleuse,

puisque'ils étaient, dans la plupart des cas, destinés à servir des intérêts particuliers, par exemple assurer la succession de l'élite favorable à l'administration coloniale. Toutefois, cet objectif n'a pas toujours été atteint, comme le montrent la victoire, en Gold Coast (actuel Ghana), du Convention People Party dirigé par Nkrumah et celle du Kenya African National Union party de Jomo Kenyatta, au Kenya.

En Afrique francophone, comme le souligne Fred M. Hayward (1987, 8) :

Les élections étaient beaucoup moins ouvertes [que dans les colonies britanniques] et souvent largement manipulées par les autorités coloniales. Les élections en Guinée et au Sénégal, par exemple, étaient parfois truquées par les autorités coloniales. À cet égard, l'expérience électorale coloniale française a laissé un héritage d'abus, qui s'est maintenu après l'indépendance.

L'ère postcoloniale

Dans les années qui ont suivi la décolonisation, les gouvernements successeurs avaient tendance à adopter la pratique de l'ancienne administration coloniale, qui consistait à manipuler les élections en profitant de l'exercice du pouvoir. En particulier, les organismes de gestion des élections – ceux qui existaient déjà en tant que branches de l'exécutif ou venaient d'être créés – étaient soumis à un contrôle systématique ou à l'intimidation des gouvernements successeurs. S'efforçant ainsi

de garder le pouvoir, ces derniers ne tenaient pas à avoir des organismes forts et indépendants susceptibles de renforcer le multipartisme et de leur faire courir le risque d'une défaite lors d'élections libres et honnêtes.

Encadré 4.1. Origines des organismes de gestion des élections en Afrique

L'idée que les élections doivent être gérées par des fonctionnaires honnêtes, compétents et libres de toute influence politique remonte à la période coloniale. Mais sa mise en œuvre a emprunté des voies diverses.

Dans certains cas, les fonctionnaires étaient recrutés au sein de l'administration coloniale elle-même ; dans d'autres, d'éminentes personnalités indépendantes de l'administration dirigeaient le processus. Dans les pays francophones, durant les dernières années de la colonisation, les élections étaient organisées dans le cadre du projet colonial, dont il s'agissait de consolider la légitimité (comme au Bénin et au Sénégal). Dans les pays anglophones, les élections se déroulaient dans le contexte de la remise en cause de la colonisation et de la préparation des élites à un gouvernement indépendant (Ghana, Nigéria et Sierra Leone, entre autres).

Ces différences expliquent en partie pourquoi, dans les pays francophones, les systèmes de gestion des élections en place pendant la colonisation ont été maintenus après l'indépendance, consolidant ainsi les nouveaux régimes. Dans les pays anglophones, le rôle des organismes de gestion des élections faisait partie des questions placées au centre des contestations politiques ayant marqué la première décennie de l'indépendance.

Elles pourraient aussi, parallèlement aux différences tenant à la langue, expliquer les écarts de niveaux de violence électorale de part et d'autre des deux aires linguistiques. Les élections précédant l'indépendance faisaient partie du processus de décolonisation dans les pays anglophones, ce qui explique en partie la violence dans ces pays ; tandis qu'au Bénin et au Sénégal, elles constituaient presque une formalité administrative de routine et opposaient des candidats africains qui briguaient des postes coloniaux et faisaient déjà partie de l'élite coloniale. Dans la plupart des pays francophones, la violence est un phénomène relativement récent qui est né avec la vague de démocratisation des années 90.

Source : Kambale, 2011. Source: Kambale 2011.

De fait, cette politisation est symptomatique d'une atteinte plus grave aux institutions démocratiques et du resserrement de l'espace politique. Elle a réduit la séparation de la politique et de l'administration, favorisé l'émergence d'un exécutif fort, de même qu'elle a affaibli les contre-pouvoirs du parlement, de la justice et de la société civile (Jinadu, 1997).

Alors qu'elles sont une tradition depuis l'indépendance dans la plupart des pays africains anglophones, les commissions électorales quasi autonomes sont relativement récentes dans les pays francophones et lusophones (Kambale, 2011). Le sort des organismes de gestion des élections de 1960 à 1990 dépendait en grande partie des réformes constitutionnelles et politiques, et c'est la combinaison d'organismes de gestion des élections et de pouvoirs législatif et judiciaire faibles qui a été fatale à la gouvernance électorale dans la plupart des pays africains, pendant cette période. Cette combinaison perdure dans certains pays du continent et constitue une survivance néfaste de l'héritage politique de la période coloniale et postcoloniale africaine.

Depuis les années 60, l'administration et la gestion électorales ont été marquées par de longs et violents conflits politiques sur fond de rivalités ethniques, alimentés par la mobilisation politique des affinités ethniques et «une combinaison de facteurs identitaires puissants et d'un fort sentiment d'injustice économique et sociale» s'agissant de l'accès aux ressources économiques et

politiques de l'État et de leur répartition (Harris et Reilly 1998, 9)3.

Les élections ont donc accentué les clivages ethniques et se sont avérées inefficaces en tant que mécanismes de gouvernance démocratique. Pris dans la mêlée des politiques ethnicisées et des identités primordiales connexes, les organismes de gestion des élections ont perdu leur efficacité en tant que mécanismes de gestion démocratique de la diversité (Ake, 1976, 2001).

Les régimes successeurs ont commencé à voir dans les élections démocratiques et le multipartisme une menace pour leur pouvoir (Hayward, 1987). Ils en sont également venus à considérer un système judiciaire indépendant et l'état de droit de la même manière – comme des servitudes dont il faut se délivrer. Cette attitude a eu des conséquences dangereuses pour l'administration et la gestion électorales, qui, au contraire, avaient besoin que les régimes successeurs renforcent la confiance du citoyen dans la gouvernance électorale et dans le fait que son vote compterait, garantissent «l'indétermination ex ante» des élections et assurent un règlement équitable et non partisan des litiges électoraux (Jinadu 2010).

Si les élections sont devenues une mascarade sous le régime d'État à parti unique et dominant, les organismes de gestion des élections et la justice ont été à leur tour utilisés comme des pions, ce qui a suscité des réactions et alimenté l'agitation politique. Les tensions ainsi créées ont précipité l'avènement des régimes militaires et n'ont pas aussi tardé à

relancer et à accélérer les mouvements sociaux et la « redémocratisation » de la vie politique (voir les chapitres premier et 2). Elles ont aussi obligé beaucoup de pays africains à convoquer des conférences nationales ou des assemblées constituantes souveraines, qui ont constitué des étapes essentielles dans les transitions démocratiques amorcées à partir des années 80.

La troisième vague de démocratisation qui a déferlé sur l'Afrique et sur le reste du monde dans les années 90 a suscité un fort regain d'intérêt pour la gestion démocratique de la diversité dans l'État africain. Le renouveau a pris la forme de débats houleux et d'une lutte autour de la façon dont le multipartisme et la politique électorale, ainsi que les règles de la gouvernance électorale, en particulier les dispositions constitutionnelles et législatives – devraient être agencés et institutionnalisés.

Pouvoirs et fonctions

Les pouvoirs et fonctions conférés aux organismes de gestion des élections africains soulignent le fait que ces organismes ont été conçus en tant qu'institutions de promotion de la démocratie. En font généralement partie l'établissement des listes électorales, l'éducation des électeurs, la délimitation des circonscriptions, l'enregistrement des partis politiques, la supervision des activités et le financement des partis ; la conception des bulletins de vote ; la conception, la fourniture et la sécurisation des urnes ; l'impression et la sécurisation des bulletins de vote ; le déroulement des élections et la

proclamation de leurs résultats. Bien sûr, ces attributions varient d'un pays à l'autre. Elles sont limitées pour certains organismes de gestion des élections et très étendues pour d'autres.

Depuis la fin des années 80, de plus en plus de réformes constitutionnelles, électorales et politiques ont été opérées dans le but de renforcer les organismes de gestion des élections en Afrique. Il s'agit non seulement d'améliorer la gestion des élections, mais aussi de mettre ces dernières à l'abri de toute ingérence politique ou gouvernementale. L'on s'est par ailleurs employé à professionnaliser les organismes de gestion des élections, à les soustraire à l'emprise de la fonction publique, qui était leur siège historique, et à faire de certains d'entre eux des institutions horizontales ou la quatrième branche plus ou moins autonome de l'État.

Modèles

Les organismes de gestion des élections, dans la diversité de leurs modèles, reflètent l'histoire de leurs pays, les relations qu'ils entretiennent avec l'exécutif, leurs attributions et leur degré d'autonomie (tableau 4.1). On distingue quatre grandes tendances quant à la forme constitutionnelle ou légale des organismes de gestion des élections en Afrique : le modèle indépendant, le modèle pluripartiste indépendant, le modèle hybride ou mixte et le modèle de gestion exclusive des élections par l'administration.

Depuis la fin des années 80, de plus en plus de réformes constitutionnelles, électorales et politiques ont été opérées dans le but de renforcer les organismes de gestion des élections en Afrique

Tableau 4.1 Modèles d'organismes de gestion des élections en Afrique

Modèles	Caractéristiques	Exemples de pays
Le modèle indépendant	Indépendant de l'exécutif Entièrement responsable de l'administration et de la gestion électorales et composé de membres choisis sur la base du mérite personnel, de l'intégrité, de l'expérience professionnelle et de l'affiliation politique et partisane	Afrique du Sud, Angola, Botswana, République centrafricaine, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Nigéria, Ouganda et Zimbabwe
Le modèle pluripartiste indépendant	Deux organes (parfois davantage) indépendants de l'exécutif sont responsables de l'administration et de la gestion des élections. En général, l'un des deux se charge de l'administration et de la gestion et l'autre fait office d'organe de régulation et de supervision.	Sierra Leone et Tanzanie
Le modèle hybride ou mixte	Le gouvernement gère les élections sous la supervision d'un organe indépendant composé de magistrats, de membres des professions juridiques et autres, et des représentants des partis politiques	Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée, République démocratique du Congo et Sénégal
Le modèle de gestion exclusive des élections par l'administration	Le gouvernement contrôle seul la gestion et l'administration des élections	---
Le modèle de gestion décentralisée par l'administration	Contrôle limité, coordination et supervision par une autorité nationale indépendante du gouvernement	---

--- = Non disponible.

Source : Extrait de : Lopez-Pintor (2000), Hounkpe et Fall (2011) et Kambale (2011).

Le modèle indépendant

Il y a eu une tendance à créer un ou plusieurs organismes de gestion des élections indépendants, faisant d'eux des institutions de responsabilité horizontale, comme le sous-entend le mot «indépendant». Ce qualificatif est important, surtout dans les pays où les constitutions nationales leur accordent ce statut. Il implique une distinction entre, d'un côté, l'organisme de gestion des élections en

tant qu'institution permanente dont l'existence est garantie par la Constitution, et qui ne peut être dissoute par la voie législative normale et, de l'autre, les membres de l'organe, dont certains sont des personnalités politiques chargées de l'élaboration des politiques.

Qui dit autonomie administrative dit aussi forcément autonomie financière. C'est pourquoi les

organismes de gestion des élections indépendants sont généralement dotés de leur budget propre, garanti par la constitution ou d'autres normes légales. Dans certains cas (au Nigéria, par exemple), ces ressources font partie des prélèvements prioritaires sur le fonds consolidé des revenus du pays.

En d'autres termes, leur loi de mise en œuvre leur confère le pouvoir d'engager ou de licencier leurs propres membres du personnel administratif permanent, tant au niveau de leur siège national que dans les régions ou provinces, et le plus souvent au niveau des collectivités locales et des districts. Ainsi, la loi sur la Commission électorale nationale de 2002, en Sierra Leone, confère à la Commission le pouvoir de recruter son propre personnel dans le but de professionnaliser sa bureaucratie et ses activités. Depuis cette loi, la Commission s'est progressivement libérée de l'emprise héréditaire de la fonction publique en créant son propre secrétariat dirigé par un secrétaire exécutif. D'autres commissions électorales relevant de ce modèle d'organismes de gestion des élections ont pareillement créé leurs propres secrétariats et nommé leur propre chef.

La commission électorale du Ghana se distingue parmi les organismes de gestion des élections indépendants par sa structure administrative atypique, dans laquelle son Président et deux Vice-Présidents exercent des «fonctions de direction». Ces derniers se font assister par des directeurs de coordination placés à la

tête des divisions organiques de la commission.

Dans la plupart des cas répondant à ce modèle (comme en Afrique du Sud), ce sont les organismes de gestion des élections qui nomment les chefs de secrétariat, lesquels leur servent de trésoriers. Mais faire du chef de secrétariat d'un organisme de gestion des élections indépendant en même temps son trésorier peut créer des tensions entre celui-ci et le Président de l'organisme, quant à savoir qui décide en dernier ressort du déploiement des ressources et de la logistique électorales, à moins que cela ne soit clairement énoncé dans la loi d'habilitation, comme l'a montré l'exemple de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Nigéria (Jinadu 2011a).

Le modèle pluripartiste indépendant

Le modèle pluripartiste découle de la complexité et de l'ampleur des pouvoirs et des fonctions du modèle indépendant. Certains pays africains ont réparti ces fonctions entre deux organismes (et parfois plus), afin de rationaliser leurs opérations et les rendre plus efficaces.

En Sierra Leone, la Constitution de 1991 et la Loi de 2002 sur les partis politiques ont démembre la Commission électorale nationale en transférant l'enregistrement et la réglementation des partis à la Commission d'enregistrement des partis politiques, organisme de réglementation et de supervision chargé de surveiller les activités politiques et financières des partis conformément à l'article 34 de la Constitution

Encadré 4.2 Responsabilités étroitement liées des organismes de gestion des élections en Sierra Leone

La Commission électorale nationale et la Commission d'enregistrement des partis politiques ont des responsabilités électorales étroitement liées qui les obligent à coopérer. Ainsi, le Commissaire en chef aux élections (de la commission électorale) est membre de la Commission d'enregistrement, qui, à son tour est représenté au sein du Comité de liaison des partis politiques de la Commission électorale, qui est un forum de consultation et de communication entre la commission électorale et les partis politiques.

Parmi les domaines opérationnels dans lesquels les deux organismes collaborent figurent des rencontres avec les partis politiques sur les stratégies à adopter pour des élections crédibles et sans violence, sur la déclaration par les partis politiques de leur patrimoine et de leurs dettes avant les élections et les dépenses postélectorales, ainsi que sur les calendriers de campagne. Ils collaborent aussi avec la Commission anti-corruption, la Commission nationale des droits de l'homme, la Commission de réforme législative et la Commission nationale pour la démocratie, qui sont tous des organes constitutionnellement établis. Ces autres commissions complètent le financement assuré par la Commission électorale et la Commission d'enregistrement grâce à leurs propres activités budgétisées de promotion de la démocratie.

La Commission d'enregistrement dispose de moins de fonds, de personnel et d'appui logistique que la Commission électorale.

La plupart des gens estiment que la Commission d'enregistrement complète utilement la Commission électorale, mais ils ne s'entendent pas toutefois sur la nécessité de dissocier les fonctions des deux organes.

Source : Jinadu, 2011b.

de 1991 (encadré 4.2). La Commission électorale nationale n'effectue que des tâches liées aux élections : inscrire les électeurs sur les listes électorales, délimiter les circonscriptions électorales, conduire les élections, etc. La Tanzanie a le même système, dans lequel le Bureau de l'enregistrement des partis politiques est distinct de la commission électorale. Cependant, à la différence de la Sierra Leone, il ne s'agit pas d'un

organe établi par la Constitution, mais par la loi. Néanmoins, la nature étroitement liée de leurs responsabilités oblige les deux entités à collaborer entre elles et avec d'autres organismes.

Bien que considérés comme différents, les modèles indépendants du Nigéria et de la Tanzanie présentent deux niveaux d'administration électorale. Au Nigéria, la CENI organise les élections au niveau national et au niveau des États fédérés, alors qu'au niveau local, ce sont les commissions électorales indépendantes des États qui s'en chargent. En Tanzanie, la partie continentale et Zanzibar ont tous deux leur propre commission électorale (pour des raisons historiques et compte tenu de la fusion des deux territoires distincts, le Tanganyika et le Zanzibar). La dualité de l'administration électorale peut, toutefois, soulever des questions de coordination.

Les deux modèles indépendants soulignent la nécessité de porter un regard critique sur les pouvoirs et les fonctions de l'organisme électoral – notamment le mode de nomination et de révocation de ses membres – ainsi que sur son autonomie financière. Le but serait de transformer les organismes de gestion des élections en une branche horizontale de l'État et de les restructurer de manière à les soustraire à toute influence politique. Cela est essentiel pour les organismes de gestion des élections dans des situations où le même parti contrôle l'exécutif et le législatif, où le législatif et le judiciaire sont faibles et où les

pressions compensatoires provenant d'autres acteurs ont peu d'impact.

Le modèle hybride ou mixte

La troisième tendance est de créer des organismes de gestion des élections «hybrides» ou «mixtes», dans lesquels un ministère ou un organisme de l'exécutif exerce les principales fonctions électorales, sous la supervision d'un organe indépendant⁴. Dans ce modèle, la branche de l'exécutif (ministère, département ou organisme) investie des tâches électorales de base fait aussi fonction de secrétariat et d'organe d'exécution. Mais l'organisme de gestion des élections indépendant, doté de pouvoirs de contrôle sur les élections, dispose de son propre secrétariat.

Le modèle de gestion exclusive ou décentralisée des élections par l'administration

On est passé en Afrique de modèles d'organismes de gestion des élections sous contrôle – à la fois total et décentralisé – du gouvernement à des modèles plus ou moins indépendants. Cette tendance reflète une nouvelle pensée africaine et mondiale et s'explique aussi par la triste expérience en Afrique du modèle d'organisme de gestion des élections entièrement contrôlé par le gouvernement, qui a été hérité à l'indépendance. La confusion, pendant la période ayant suivi l'indépendance, entre politique et administration dans de nombreux pays africains a accrédité l'idée selon laquelle on ne peut pas se fier à la bureaucratie étatique pour organiser des élections libres et équitables, d'où la tendance actuelle en Afrique

à créer de manière quasi invariable des commissions électorales indépendantes, abstraction faite des traditions historiques et politiques (Mozaffar et Schedler 2002, 15).

Quelle que soit la forme qu'il prend, l'objectif de ce processus est de renforcer les organismes de gestion des élections, en les ancrant dans la constitution (comme c'est généralement le cas en Afrique anglophone) ou dans d'autres dispositions légales (telles que les codes électoraux, comme dans une grande partie de l'Afrique francophone), et de les doter d'une structure administrative indépendante ou secrétariat. Il s'agit de soustraire les organismes de gestion des élections du contrôle de l'exécutif ou de réduire ce contrôle au minimum.

Fondements juridiques

L'organisme de gestion des élections trouve en général son fondement juridique dans la constitution ou dans la loi ou dans les deux à la fois. Le texte pertinent précise souvent les fonctions de l'organisme, ses pouvoirs, ses fonctions et ses sources de financement – en un mot (et en bonne logique), il en crée les conditions d'autonomie. L'établissement de ce texte doit faire l'objet d'une consultation la plus large possible, reflétant ainsi les divers intérêts qui existent dans la société.

Les rapports de pays montrent que, si dans certains pays⁵ les organismes de gestion des élections ont été créés par la voie constitutionnelle en tant qu'institutions de promotion de la démocratie, dans d'autres⁶ ils l'ont été par des lois ordinaires.

La législation électorale reste un sujet très controversé dans de nombreux pays africains

L'avantage du premier mode de création réside dans le fait qu'il est beaucoup plus difficile d'amender la constitution que les lois, ce qui renforce l'indépendance des organismes de gestion des élections. Abolir un tel organisme consacré par la constitution exigerait dans certains cas (comme au Kenya et au Nigéria) une majorité parlementaire qualifiée et, dans d'autres (comme au Kenya), un référendum.

Cependant, même dans les pays où les organismes de gestion des élections sont inscrits dans la constitution, l'exécutif et le législatif ont parfois modifié le code électoral initial pour les affaiblir ou les tenir en échec. Par exemple, le Code électoral du Nigéria de 2010, tel que modifié, comporte des dispositions qui réduisent le pouvoir de supervision et de surveillance de la CENI sur les nominations au sein des partis – ce qui viole manifestement la Constitution de 1999.

La législation électorale reste un sujet très controversé dans de nombreux pays africains. Elle est rarement inclusive, et nombre d'experts interrogés considèrent qu'elle favorise le parti au pouvoir et sert rarement à gérer la diversité. C'est dans seulement 14 pays sur les 40 étudiés que la moitié au moins des répondants estiment que la loi électorale permet principalement ou pleinement de gérer la diversité, ce qui laisse penser qu'il existe un certain mécontentement dans la population (figure 4.1).

Autonomie

L'autonomie des organismes de gestion des élections est menacée sous plusieurs angles, et nombre de ces organismes souffrent de graves déficits.

Nomination et révocation des commissaires électoraux

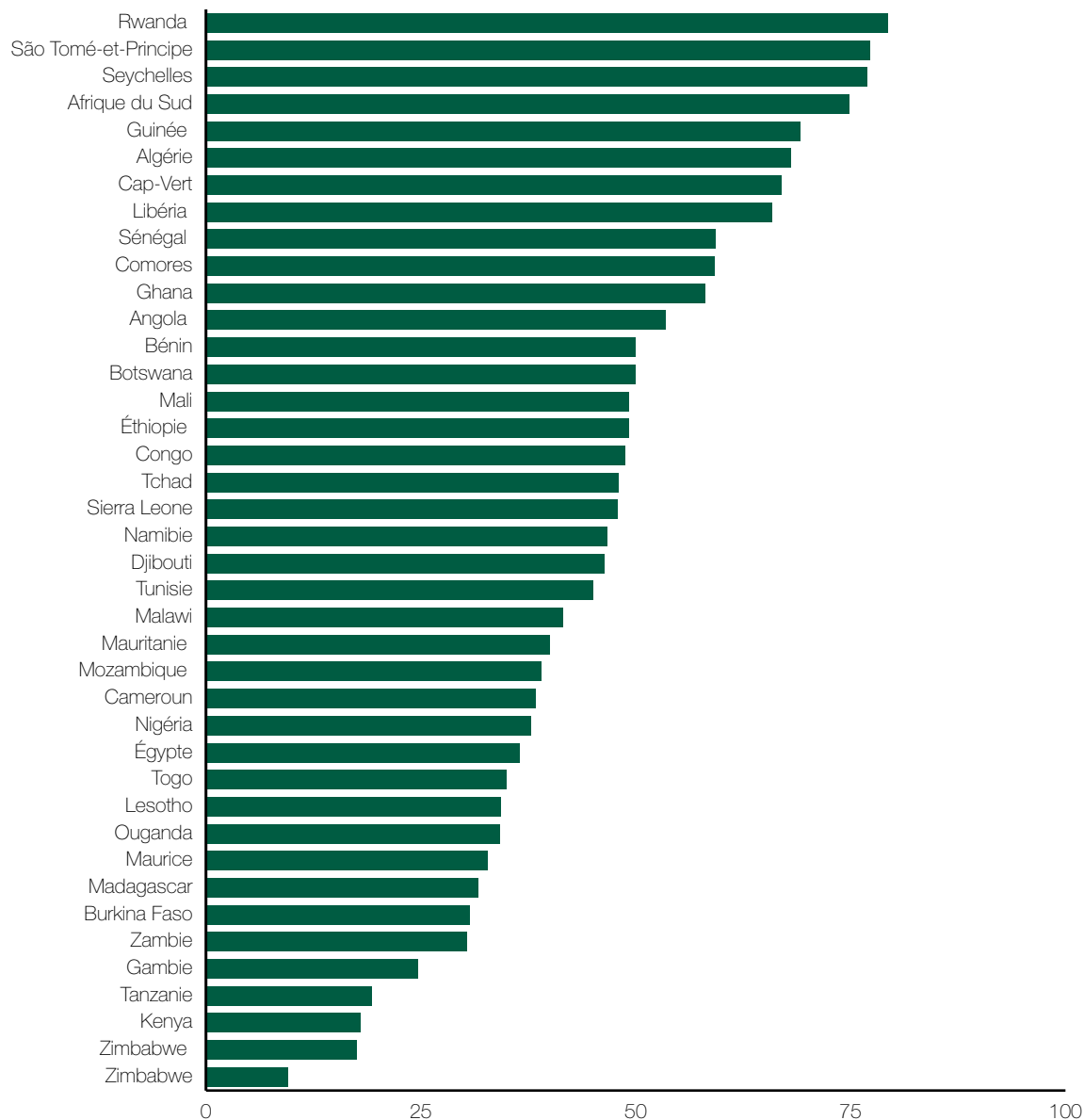
La procédure diffère suivant les pays, mais deux approches principales se dégagent (encadré 4.3).

Quatre éléments sont à souligner : la procédure doit être codifiée dans la loi ou la constitution et être claire ; elle ne doit pas être l'apanage d'un individu – Président ou autre – cela pouvant être source d'abus ; elle doit être ouverte, transparente, inclusive, consultative et fondée essentiellement sur le mérite ; elle doit enfin préciser et garantir la stabilité du mandat et la procédure de retrait.

Cette procédure est au centre d'un débat, voire d'une polémique, dans de nombreux pays. Au Nigéria, par exemple, le Comité d'examen des élections dirigé par le juge Mohammed Lawal Uwais a, dans son rapport de décembre 2008, proposé que le Conseil national de la magistrature soit associé à la nomination des membres de la CENI. Au Sénégal, le débat a porté sur l'augmentation du nombre des organes de la Commission électorale nationale autonome pour briser le monopole du Président sur le processus de nomination. En Sierra Leone, le pouvoir du Président de révoquer les membres de la Commission électorale nationale a été contesté, car il pourrait compromettre l'indépendance de la Commission (Kambale 2011).

Figure 4.1 Le code électoral permet - principalement ou pleinement – de gérer la diversité lors des élections

Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays :
Share of experts surveyed agreeing with the statement, by country (%)



Source : Enquête d'opinion effectuée auprès d'experts, 2012.

Encadré 4.3 Deux approches pour nommer et révoquer les commissaires électoraux

L'approche politique repose sur les éléments suivants :

- Le Président exerce la compétence exclusive de nommer et de révoquer les commissaires ;
- Les commissaires sont nommées par le Président, mais leurs candidatures sont examinées et approuvées par le parlement ;
- La composition de la commission électorale est un processus entièrement partisan dans lequel les partis politiques nomment les hauts cadres de la commission. Elle reflète souvent les rapports de force entre ces partis.

L'approche technique se présente comme suit :

- Un organisme indépendant sélectionne d'abord les commissaires, dont il recommande quelques-uns aux autorités politiques (Parlement et/ou Président), qui décident en dernier ressort ;
- Les postes sont traités comme des postes de la fonction publique ouverts à la concurrence, faisant l'objet d'une large publicité, d'un recrutement par voie de concours et pourvus selon des critères bien définis, notamment le mérite et l'intégrité.

Ces deux approches peuvent se recouper dans la nomination des commissaires.

Toujours en Sierra Leone, le parti d'opposition, Sierra Leone People's Party, qui continue de croire qu'on lui a « volé » sa victoire à l'élection présidentielle de 2007, s'est opposé à la reconduction du Président de la Commission électorale nationale pour un deuxième mandat en juin 2010.

Ces sentiments du public transparaissent dans l'enquête d'opinion effectuée auprès d'experts qui indique que c'est dans seulement 10 pays sur les 40 étudiés que la

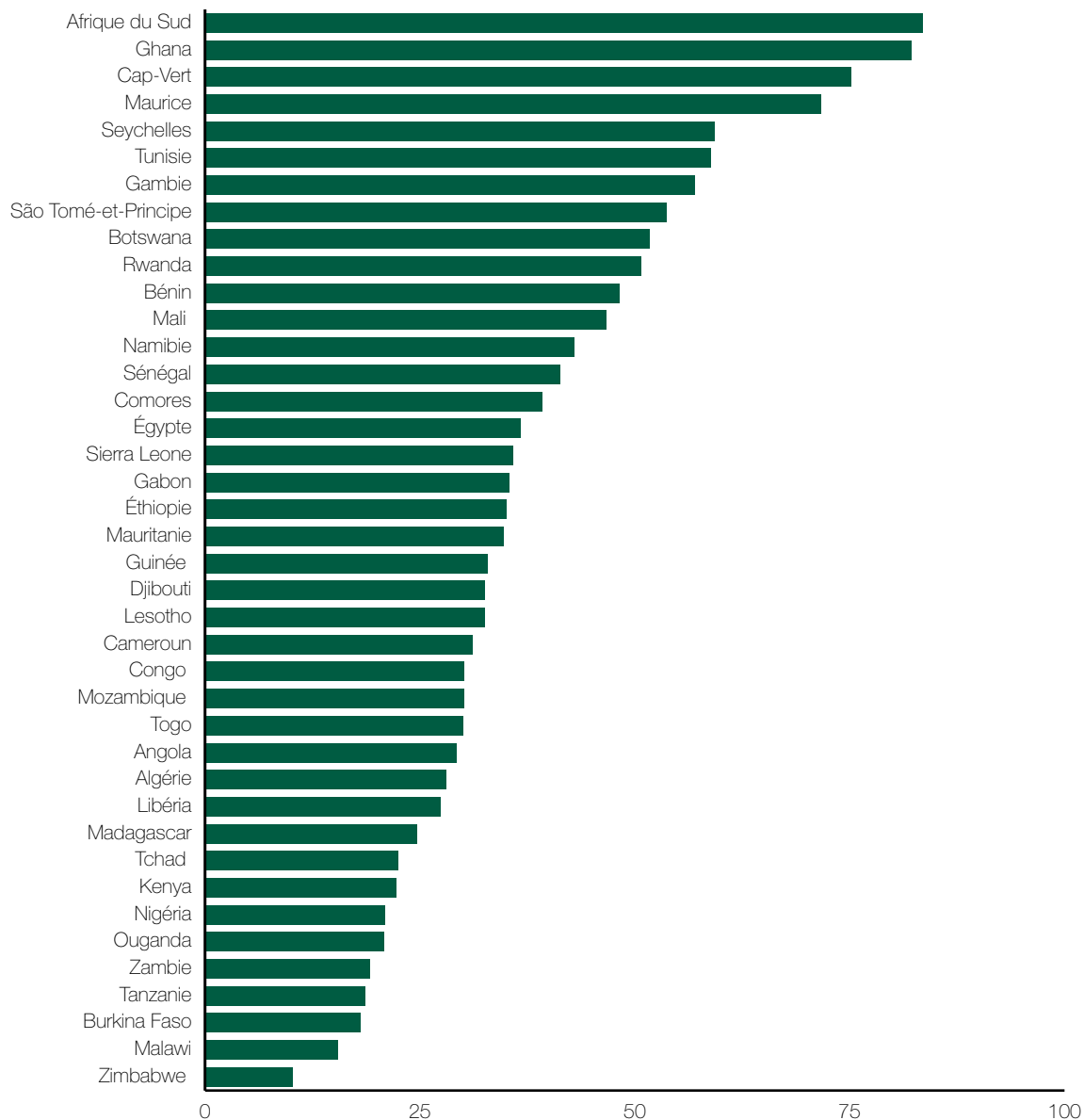
moitié au moins des répondants ont jugé la procédure ouverte, transparente et crédible la plupart du temps ou toujours (figure 4.2). Ce constat a de graves conséquences sur l'intégrité des élections en Afrique (voir Promouvoir l'intégrité électorale, ci-dessous).

Les répondants connaissent sans doute plusieurs exemples où des commissaires électoraux ont été limogés dans des conditions contestables. En décembre 2011, par exemple, le Président du Malawi a unilatéralement pris une ordonnance mettant fin, avec effet immédiat et avant l'expiration constitutionnelle du mandat de ses membres, à la Commission électorale du Malawi, au motif qu'elle avait mal géré 1,4 milliard de kwacha (Rapport sur le Malawi, 2012, 47). À l'élection présidentielle de 1996, le Président du Niger avait révoqué les membres de la Commission électorale nationale indépendante et, en 2009, le Président du Sénégal avait pratiquement contraint à la démission le Président de la Commission électorale nationale autonome, Moustapha Touré, en violation de la loi garantissant à ce dernier la sécurité de la fonction. Touré aurait déclaré :

Le Président de la République m'a demandé de venir le voir en audience et celle-ci a eu lieu le 5 novembre 2009 au palais de la République. Quand je suis arrivé à son bureau, il m'a parlé clairement, en expliquant que je n'avais plus sa confiance. Il a répété plusieurs fois cette phrase : « vous êtes contre moi, vous combattez mon parti ». Étant donné que

Figure 4.2 La procédure de nomination et de révocation de la commission électorale est ouverte, transparente et crédible, la plupart du temps ou toujours

Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays :Share of experts surveyed agreeing with the statement, by country (%)



Source : Enquête d'opinion effectuée auprès d'experts, 2012.

Les hauts fonctionnaires des organismes de gestion des élections doivent être nommés et révoqués par un organisme indépendant

vous n'avez plus ma confiance, a-t-il ajouté, je vous demande de me remettre le mandat que je vous avais confié, quand cette confiance perdue était là » (Fall, 188).

En Sierra Leone, le Président a limogé deux membres de la Commission électorale nationale au lendemain de la crise sur les résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle de 2007, en dehors de la procédure normale prévue par la Constitution. En outre, des membres du personnel administratif de haut rang dont la «loyauté» a été mise en doute auraient été déployés ou «rétrogradés» à d'autres fonctions au sein du secrétariat de la Commission électorale. Les intéressés ont démissionné en signe de protestation. Cet épisode était une répétition de la révocation inconstitutionnelle de fonctionnaires de la Commission en 1992 par le Président.

Les membres des organismes de gestion des élections évincés en violation de la procédure en vigueur considèrent en général que tout recours aux tribunaux pour faire respecter leurs droits s'apparente au «médecin après la mort». Le sentiment que la présidence contrôle le pouvoir judiciaire, ajouté à son autoritarisme et à la longueur des procès, les découragent parfois de demander réparation en justice.

Une façon plus insidieuse de saper l'indépendance des organismes de gestion des élections est le pouvoir de reconduction conféré à l'exécutif par la plupart des constitutions ou des lois établissant ces organismes. Il

semble que l'esprit d'une telle disposition est que la reconduction devrait assurer la continuité, sauf «motif» justifiant que le mandat ne soit pas reconduit. Or, en l'occurrence, le pouvoir pour l'exécutif (le Président) de reconduire, c'est aussi celui de révoquer «sans motif». Il peut être utilisé soit pour récompenser des membres de commission électorale dociles, en proposant le renouvellement de leur mandat, soit pour punir d'autres qui refusent de coopérer, soit pour déstabiliser la commission en ne proposant pas de renouveler le mandat des récalcitrants et en procédant à de nouvelles nominations.

Ces nouvelles nominations déstabilisent habituellement les opérations de la commission, un fait mis en évidence dans la déclaration ci-après du défunt président de la CENI du Nigéria, Abel Guobadia :

La commission de septembre 2003, avec dix nouveaux membres, était différente de la précédente. Elle s'est affaiblie en raison de la forte rotation des membres. Un temps précieux a été perdu en permettant aux nouveaux membres, qui constituent désormais la majorité, de s'installer et d'apprendre sur le tas . . . Dans un organisme permanent, à la composition aussi élargie que la Commission . . . il ne devrait y avoir à aucun moment une rotation de membres aussi importante. La commission devrait toujours avoir un nombre important de membres qui sont au courant des activités en cours et des faits nouveaux en son sein (Guobadia 2009, 128).

Ces exemples mettent au jour une question en suspens qui découle des dispositions constitutionnelles destinées à renforcer l'indépendance des organismes de gestion des élections, à savoir comment garantir la sécurité du mandat des membres de ces organismes. Le problème se pose principalement lorsque les personnes sont nommées en fonction de leur fidélité à l'autorité investie du pouvoir de nomination – souvent l'exécutif – ce qui suppose la possibilité de les révoquer si elles cessent d'être loyales.

Ainsi, pour échapper à toute ingérence de l'exécutif dans leurs fonctions, les hauts fonctionnaires des organismes de gestion des élections doivent être nommés et révoqués par un organisme indépendant, suivant une procédure ouverte et transparente. Un moyen encore plus efficace de contrecarrer cette ingérence serait de généraliser le modèle ghanéen, qui confère la sécurité de mandat au Président de l'organisme de gestion des élections et à ses adjoints, jusqu'à leur retraite, ainsi qu'à tous les membres de l'organisme (comme généralement, dans nombre de pays africains, pour les magistrats de la Haute Cour et de la Cour suprême, qui ne peuvent être révoqués qu'en cas de malversation).

Enfin, les procédures comptables et de passation des marchés doivent être beaucoup plus souples pour les organismes de gestion des élections que dans la fonction publique, en raison du caractère sensible des élections et de leurs répercussions sur la sécurité. Toutefois, cela ne doit pas compromettre la responsabilité

financière et l'application régulière de la loi.

Autonomie financière

Le niveau et la sécurité de financement des organismes de gestion des élections sont une autre question clef. Si la plupart de ces organismes et des processus électoraux sont en principe financés par l'État, pareil financement est souvent insuffisant et tardif, ce qui force nombre de ces organismes à se tourner vers des partenaires de développement⁷. Pour ces derniers, l'aide fournie dans ce cadre fait partie de leurs activités de soutien à la démocratie et à la gouvernance sur le continent. Par exemple, depuis 1996, la communauté des donateurs en Sierra Leone a fourni près de 75 % du budget de la Commission électorale nationale – près de 85 % pour les élections locales de 2008 (Commission électorale nationale de la Sierra Leone 2008, 18).

La plupart des rapports de pays font état de préoccupations exprimées au sujet de cette dépendance financière (chapitre 6), jugée susceptible de compromettre l'appropriation du processus électoral, de fausser la planification du cycle électoral, de saper l'intégrité des élections et de porter atteinte, politiquement, à la souveraineté nationale. Au Nigéria, où les élections sont en grande partie financées par le gouvernement fédéral, la CENI a eu des désaccords avec des donateurs qui essayaient d'influencer la manière dont il fallait utiliser leur soutien technique.

De plus en plus, les pays africains apprennent à prendre en charge une grande partie du budget de leurs organismes de gestion des élections.

6 Les procédures comptables et de passation des marchés doivent être beaucoup plus souples pour les organismes de gestion des élections

En Tanzanie ce financement, y compris celui de la commission électorale, est passé de 57 % du coût total des élections en 1995 à 86 % en 2000, puis à 95 % en 2005. La Namibie assure intégralement ce financement. Au Nigéria, pour renforcer l'indépendance financière de la CENI, de récentes réformes constitutionnelles et électorales ont inscrit le financement de cet organisme parmi les prélèvements prioritaires sur le fonds consolidé des revenus du pays, même si on ne sait toujours pas pour combien de temps encore cette commission électorale restera soumise aux procédures administratives et financières ordinaires de la fonction publique.

Le recrutement, la dotation en personnel et les ressources humaines font peser d'autres contraintes majeures sur la plupart des organismes de gestion des élections, qui recourent souvent à des agents engagés sur contrats de

courte durée pour effectuer des tâches électorales (encadré 4.4).

Résultats

Les avis divergent sur les questions ci-dessus d'autonomie : c'est seulement dans 17 pays sur les 40 concernés que les experts interrogés ont, à plus de la moitié, jugé leurs organismes de gestion des élections indépendants et assez ou pleinement compétents (figure 4.3). Les principaux facteurs d'indépendance et d'efficacité de ces organismes figurent à l'encadré 4.5.

Les organismes de gestion des élections en Afrique présentent des résultats d'ensemble inégaux. En Afrique du Sud, au Cap-Vert, au Ghana et à Maurice, ils sont crédités de l'organisation d'élections libres, régulières et crédibles, contrairement à la République démocratique du Congo, au Kenya, au Nigéria, à l'Ouganda et au Zimbabwe, où controverses et litiges ont terni les résultats des commissions électorales. C'est seulement dans 11 pays que les experts ont, à plus de la moitié, jugé les résultats des organismes de gestion des élections bons ou très bons (figure 4.4). Pareillement, c'est seulement dans 12 (figure 4.5) et 14 (figure 4.6) pays que les experts ont été plus de 50% à juger que leurs élections nationales et locales, respectivement, étaient la plupart du temps ou toujours libres, régulières et généralement transparentes.

En somme, le bilan de la plupart des organismes de gestion des élections en Afrique n'est pas très encourageant – bien qu'il comporte quelques aspects positifs (encadré 4.6) – et il

Encadré 4.4 Forte demande de personnel électoral

La Commission électorale nationale indépendante du Nigéria avait en 2009 un effectif d'environ 12 000 agents, dont 9 000 à 10 000 au maximum pouvaient être déployés pour les élections ou l'enregistrement des électeurs, alors que ces deux opérations requièrent quelque 36 000 à 48 000 agents temporaires.

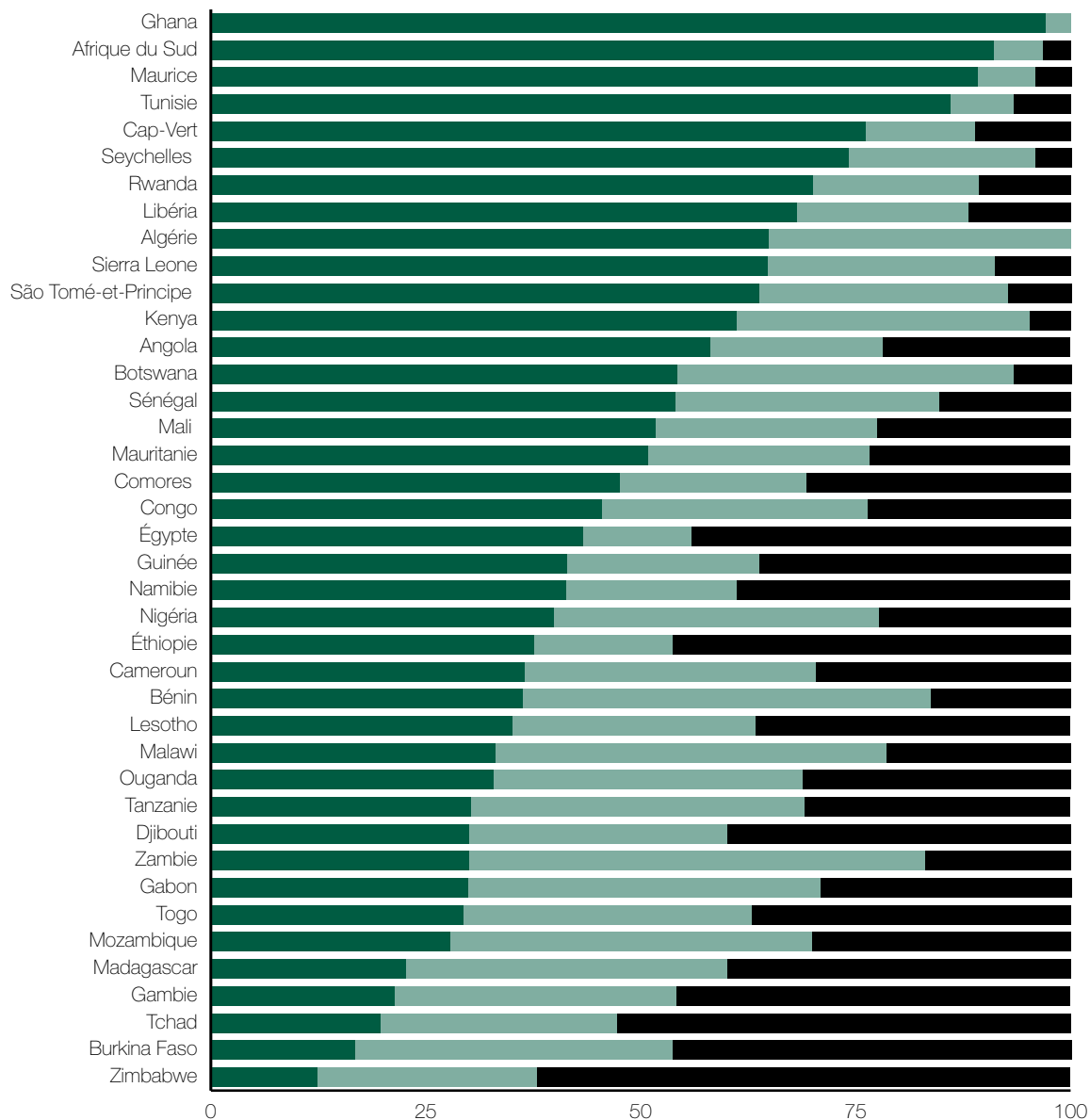
En Sierra Leone, la Commission électorale nationale a recruté 35 175 agents électoraux temporaires pour les élections locales de 2008 (Jinadu 2011b).

La Commission nationale électorale du Rwanda a, pour les élections législatives de septembre 2008, créé 15 429 bureaux de vote dans 2 103 centres de vote. Elle a recruté et formé 64 233 agents, qui se sont ajoutés aux 61 492 bénévoles déployés dans les bureaux de vote, aux 2 103 chargés de coordonner les centres et aux 638 affectés au traitement des questions électorales dans les districts et provinces (Mission d'observation électorale de l'Union européenne, 2008).

Figure 4.3 : La commission électorale est indépendante et assez ou pleinement compétente

Pourcentage d'experts interrogés par pays

- Elle est indépendante et assez ou pleinement compétente.
- Elle n'est pas indépendante, mais assez compétente.
- Elle n'est ni indépendante ni compétente, ou elle est peu compétente.



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

doit être considérablement amélioré si l'on veut que ces organismes soient crédibles et gagnent la confiance du public.

Promouvoir l'intégrité électorale

L'intégrité électorale consiste fondamentalement à assurer des élections libres et régulières (encadré 4.7). C'est une question majeure dans le discours politique que de savoir comment renforcer l'intégrité de l'administration et de la gestion électorales.

Assurer et protéger l'intégrité des scrutins demeurent une préoccupation en Afrique, car le continent est marqué par des fraudes électorales, pratiquées avant même les indépendances. Toutefois, la perception que les citoyens ont de l'intégrité des élections s'est sensiblement améliorée dans plusieurs pays à partir des années 80, grâce principalement aux réformes destinées à renforcer les organismes de gestion des élections, à la farouche détermination des électeurs à protéger leurs votes, à une intense formation des électeurs, à des réseaux actifs d'organisations de la société civile œuvrant pour la démocratie et à la forte personnalité de responsables d'organismes de gestion des élections. Le cas du Ghana est à cet égard remarquable: se référant aux principales mesures de transparence électorale mises en place depuis l'élection présidentielle entachée d'irrégularités de 1992, les auteurs du rapport de pays 2012 du Ghana ont fait observer que :

Ces réformes ont permis de faire en sorte que les élections qui ont suivi soient de plus en plus libres et régulières, les troisième et cinquième scrutins tenus en 2000 et en 2008 ayant donné lieu à une participation électorale pacifique et une alternance démocratique au pouvoir. Les experts interrogés ont dans leur grande majorité considéré que les élections nationales et locales (81 % et 74 %, respectivement) étaient libres, régulières et, en général, transparentes. De même, les participants aux discussions de groupe ont estimé que les élections au Ghana offraient généralement à toutes les parties prenantes des possibilités réelles et crédibles de concourir, ainsi que de voter lors d'élections périodiques.

Le rapport sur le Malawi fait également état d'une impression positive de progrès accomplis en matière d'intégrité électorale. Il indique, s'agissant des élections nationales, que 31 % des répondants les déclarent parfois libres et régulières, que 29 % les jugent la plupart du temps libres et régulières et que 7 % les jugent toujours libres et régulières⁸.

Cependant, de sérieux doutes subsistent quant à l'intégrité électorale et ses conséquences pour la gestion démocratique de la diversité dans plusieurs pays, comme l'illustre le constat suivant :

L'intégrité des élections au Kenya a toujours été menacée, lors de l'élection présidentielle ou à l'approche de celle-ci, par les manœuvres des élites

Encadré 4.5 Facteurs influençant l'indépendance et l'efficacité des commissions électorales africaines

Les éléments ci-après comptent parmi les plus importants pour l'indépendance et l'efficacité des commissions électorales :

Force de caractère des responsables des organismes de gestion des élections, notamment de son président. Aussi bien au Ghana qu'en Sierra Leone, il est reconnu que ce dernier assure des élections de qualité et résiste aux pressions des partis. À l'inverse, jusqu'à la nomination en 2010 d'un nouveau président de commission électorale au Nigéria, nul n'avait confiance aux dirigeants de l'organisme, lesquels passaient pour être influencés par le parti au pouvoir.

Sécurité du mandat des responsables de l'organisme de gestion des élections. Cette sécurité est aussi importante que le processus de nomination. Au Ghana, la nomination du Président et de deux Vice-Présidents de la commission est laissée à la libre appréciation du Président de la République, mais le mandat des intéressés dure jusqu'à la retraite. Au Sénégal, cependant, même les garanties légales de sécurité de mandat n'ont pas empêché le Président de la République de destituer le Président de la Commission électorale nationale autonome.

Stabilité du personnel administratif. Le fait de recruter des agents électoraux sur une base temporaire et pendant la période électorale affecte sérieusement la gestion des élections et expose d'autant plus ces agents à des pressions indues.

Sécurité de financement. L'absence d'un financement sûr et prévisible provenant du gouvernement central ou des bailleurs de fonds internationaux crée d'énormes difficultés.

Délimitation claire des responsabilités. L'étendue du contrôle que l'organisme de gestion des élections exerce effectivement sur toutes les tâches relevant du processus électoral doit être clairement définie et comprise de tous, afin d'éviter toute tentative de doubler ou de contester l'autorité de l'organisme. La performance de l'organisme de gestion des élections est souvent proportionnelle au degré de contrôle que celui-ci exerce sur l'ensemble du processus.

Mandat pour la gestion interne des partis. L'octroi à l'organisme de gestion des élections d'un mandat lié aux partis politiques – et l'exerce d'un tel mandat – est particulièrement important. Dans les pays francophones, il est rare que l'organisme de gestion des élections ait un rôle dans la gestion interne des partis politiques. Au Ghana, en revanche, la Commission électorale supervise intégralement les élections internes des partis, et elle a de sa propre initiative établi, en 1994, la Commission consultative inter-partis, une institution ayant pour tâche de renforcer la confiance dans le processus électoral sans y avoir de rôle officiel.

Qualité de la collaboration entre l'organisme de gestion des élections et les autres institutions et parties prenantes.

Source : Extrait de Kambale (2011).

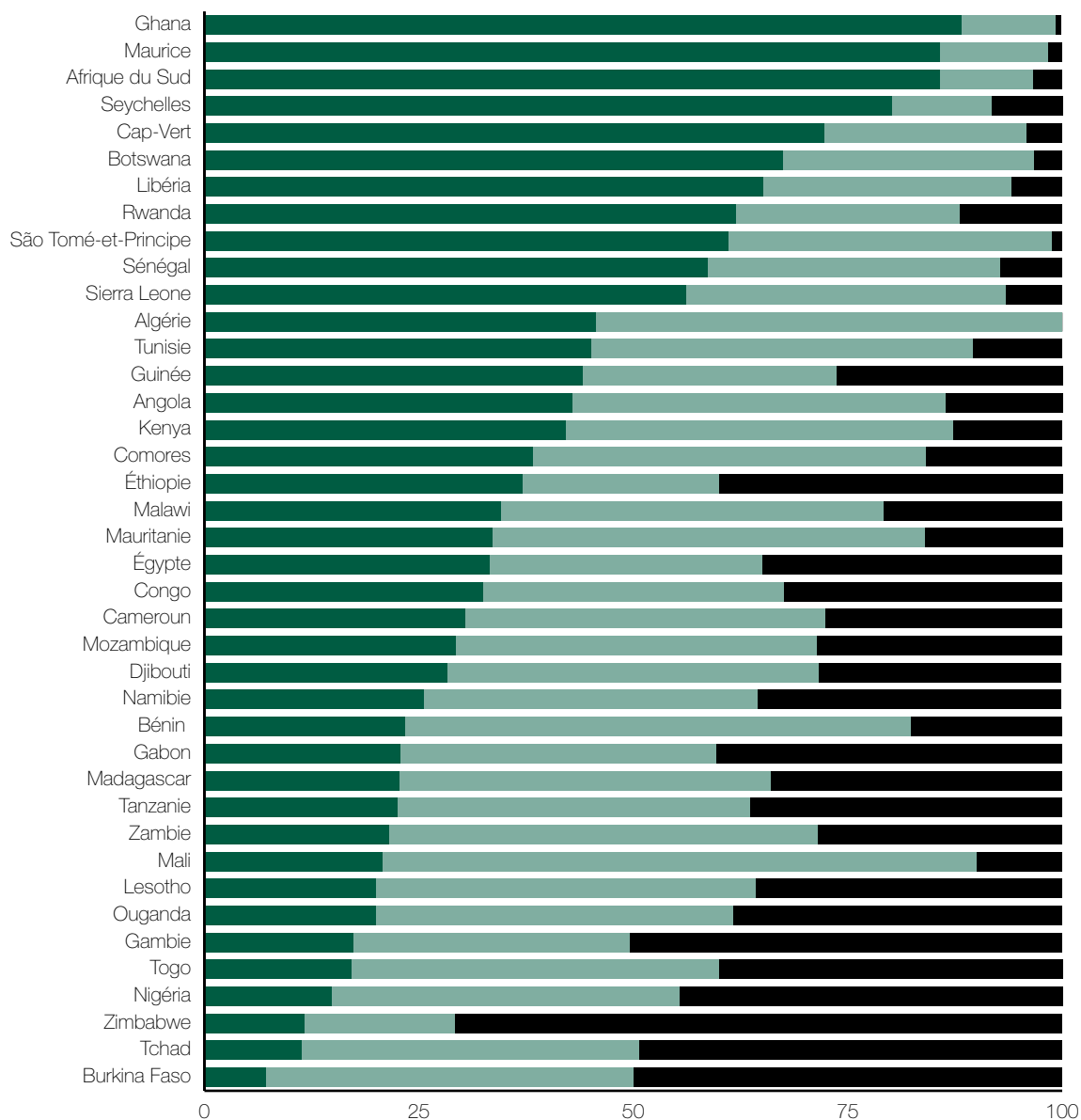
gouvernantes qui cherchent soit à modifier les règles du jeu politique pour empêcher l'alternance et se maintenir au pouvoir, soit à élargir le débat politique afin d'avoir une marge de manœuvre

suffisante pour négocier avec le nouveau groupe successeur. C'est une pratique qui résulte de la symbiose, dans la politique kényane, entre le processus

Figure 4.4 Résultats des commissions électorales

Pourcentage d'experts consultés, par pays

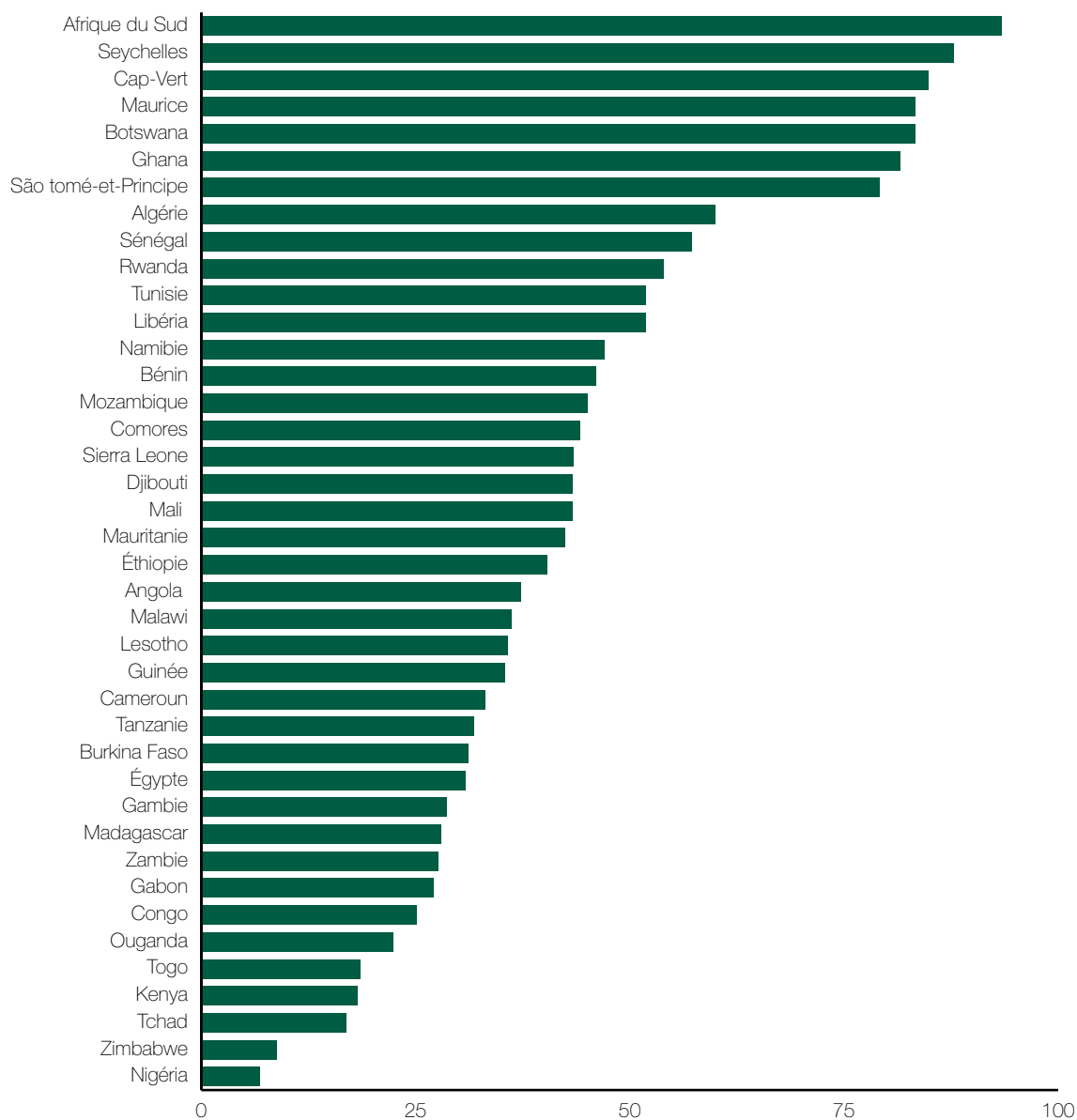
■ Bons ou très bons
■ Assez bons
■ Médiocres ou très médiocres



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 4.5 Les élections nationales sont libres, régulières et généralement transparentes, la plupart du temps ou toujours

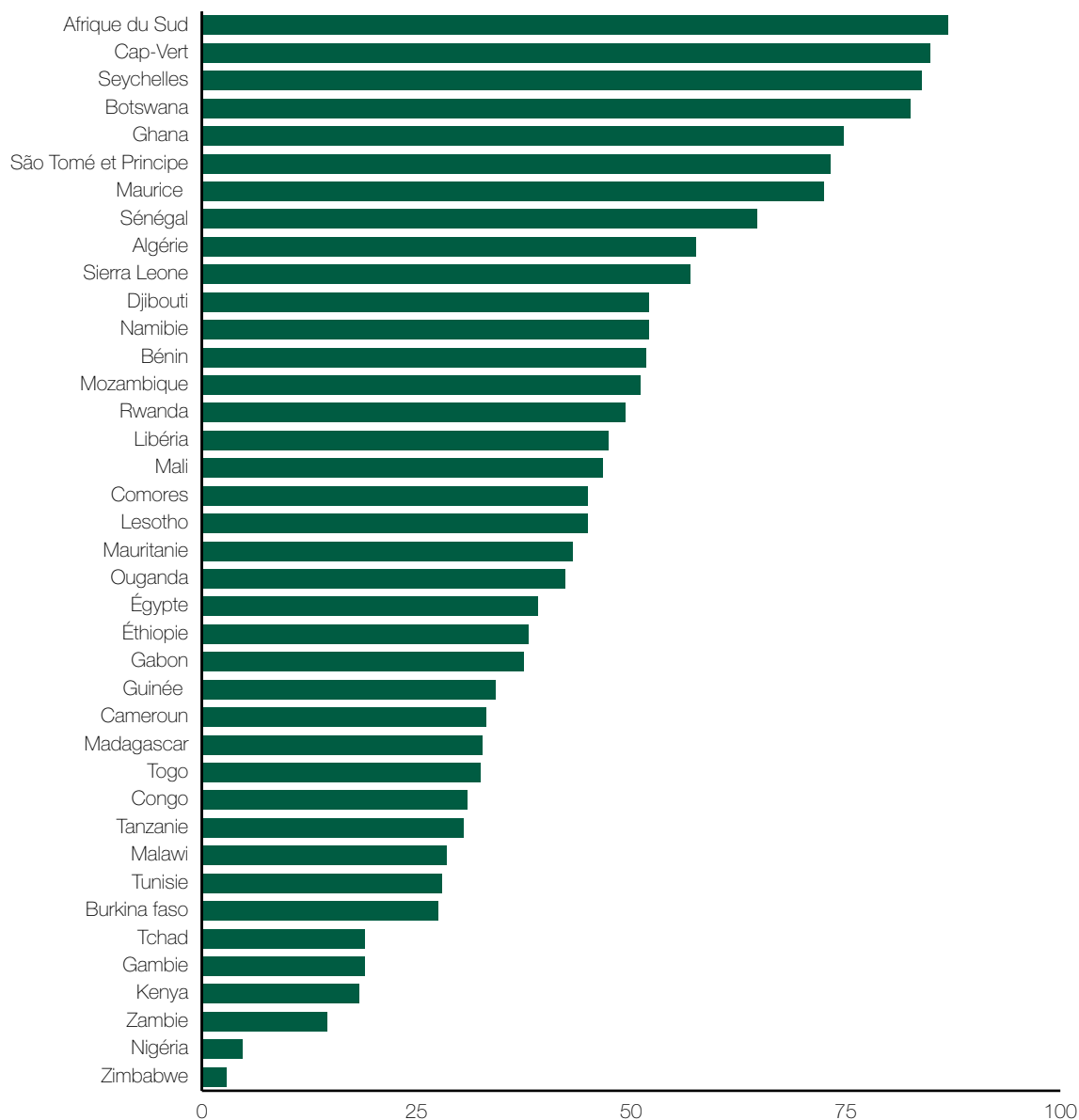
Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette affirmation, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 4.6 Les élections locales sont libres, régulières et généralement transparentes – la plupart du temps ou toujours

Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette affirmation, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

d'accumulation et l'alternance politique (Rapport sur le Kenya, 2012, 93).

L'intégrité électorale est cruciale dans le contexte d'élections instables et très disputées, s'agissant notamment d'États multiethniques, où le rôle des organismes de gestion des élections dans l'instauration d'une confiance générale devient encore plus important. Quand ces organismes n'agissent pas de manière professionnelle, non partisane et indépendante du gouvernement, le scrutin perd toute crédibilité et risque d'être entaché de violence pré et postélectorale, comme on l'a vu à Zanzibar (en 2000), au Nigéria (en 2007 et en 2011), au Kenya (en 2007), au Zimbabwe (en 2008) et en Côte d'Ivoire (en 2010).

Contrôle des partis politiques

La plupart des organismes de gestion des élections n'ont guère les moyens ni de faire respecter leurs règles et décisions ni d'exercer leurs pouvoirs de contrôle sur les activités électorales des partis politiques, notamment leur financement. « Au Bénin, la Commission électorale nationale autonome ne peut que rapporter les irrégularités électorales au système judiciaire, la CENA ne disposant pas de pouvoir pour sanctionner elle-même » (Kambale 2011, 8). En Sierra Leone, si la Commission électorale nationale a adopté un règlement lui permettant de déclarer invalides des résultats marqués par une participation de plus de 100%, des partis politiques mécontents ont mis à rude épreuve sa capacité

Encadré 4.6 Bonnes et mauvaises pratiques dans l'administration et la gestion des élections en Afrique

Les tâches spécifiques des organismes de gestion des élections de certains pays méritent d'être soulignées.

Établissement et crédibilité des listes électorales. Les organismes de gestion des élections de l'Afrique du Sud et du Botswana ont été considérés à cet égard comme étant très bons, suivis de ceux du Ghana et du Libéria ; leurs homologues du Lesotho et du Nigéria ont été jugés assez bons.

Éducation des électeurs. La Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud a été jugée très bonne, suivie de celle de la Zambie, à laquelle les répondants ont en particulier reconnu le mérite de ses initiatives en matière de sensibilisation, que mettent en œuvre l'Unité de l'éducation des électeurs, le Comité national de l'éducation des électeurs, le Comité de l'éducation des électeurs des districts et des animateurs en matière d'éducation des électeurs. Vient ensuite l'organisme de gestion des élections du Ghana. Ceux de la Gambie, du Libéria et du Nigéria ont été jugés médiocres.

Gestion des contentieux et des conflits électoraux. La Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud a été considérée comme étant très bonne, suivie des organismes de gestion des élections du Botswana et des Seychelles ; ceux du Kenya et du Nigéria ont été jugés médiocres. D'après un répondant du Kenya : « Les gens n'ont pas confiance dans les mécanismes d'arbitrage postélectoral. Ceux-ci sont généralement influencés et manipulés par le pouvoir en place ou par certains hommes puissants à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement ».

Organisation d'élections libres, régulières et généralement transparentes. Les résultats des organismes de gestion des élections du Botswana, du Cap-Vert, du Ghana, de Maurice, de São Tomé-et-Principe, des Seychelles et d'Afrique du Sud apparaissent comme étant très bons. À l'autre extrême, les répondants du Lesotho se sont dits particulièrement mécontents de la façon dont la commission avait délimité les circonscriptions. Les résultats des organismes de gestion des élections du Nigéria et du Zimbabwe ont été jugés médiocres.

Source : Rapports de pays, 2012.

d'appliquer cette règle. Il se pose aussi la question de savoir si de tels règlements doivent être promulgués (Kambale 2011). Sans pouvoirs de sanction suffisants, les organismes

Encadré 4.7 Intégrité électorale

Est définie comme étant intègre toute élection qui repose sur les principes démocratiques du suffrage universel et de l'égalité politique, tels que traduits dans les normes et accords internationaux, et qui se prépare et s'administre de manière professionnelle, impartiale et transparente de bout en bout du cycle électoral.

Des élections intègres sont importantes du point de vue des droits de l'homme et des principes démocratiques. Elles donnent vie aux droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment la liberté d'opinion et d'expression, la liberté de réunion et d'association pacifiques, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays par l'intermédiaire de représentants librement choisis, le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays et la reconnaissance du fait que l'autorité des pouvoirs publics découle de la volonté du peuple, exprimée par « des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ».

Pour être conformes aux droits de l'homme et aux principes démocratiques, des élections doivent être conduites de manière intègre. Dans des élections qui manquent d'intégrité, les agents électoraux ne sont pas comptables devant le public, et candidats politiques et électeurs se voient refuser des chances égales de prendre part au processus politique et de l'influencer. Les citoyens perdent confiance dans des processus démocratiques où les élections ne sont pas inclusives, transparentes et responsables. Là où elles sont intègres, les élections renforcent la démocratie et le respect des droits fondamentaux, de même qu'elles permettent l'émergence d'élus plus susceptibles de représenter les intérêts de leurs concitoyens.

Source : Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité 2012.

de gestion des élections risquent de n'avoir aucune influence.

Le contrôle des activités des partis politiques a pour principaux objectifs de faire en sorte que les partis respectent la démocratie dans le processus de nomination interne et dans les élections à des postes politiques publics et qu'ils présentent leur audit

financier en temps voulu et tel que prescrit par la loi; de faire respecter les règles régissant la campagne électorale et de créer un climat politique favorable à la réduction des disputes et de la violence inter et intra-partisane, en adoptant un code de conduite convenu.

Certains organismes de gestion des élections ont instauré des relations de travail avec les partis politiques dans le cadre de forums de dialogue entre les partis comme le Comité de suivi du Code de conduite national en Sierra Leone (qui a contribué à des réformes aussi importantes que l'utilisation d'urnes transparentes ainsi que le comptage et la proclamation des résultats électoraux sur place, dans les bureaux de vote) et le Comité consultatif interpartis du Ghana.

Des initiatives similaires de collaboration entre les organismes de gestion des élections et les partis politiques (et, parfois, les organisations de la société civile) ont été engagées au Lesotho et en Afrique du Sud (encadré 4.8), ainsi qu'au Burundi, en République démocratique du Congo, au Kenya, au Malawi, en Tanzanie et en Zambie. Nombre de ces initiatives s'inspirent de cadres informels de dialogue interpartis existants ou les complètent.

Le Centre zambien pour le dialogue interpartis, par exemple, offre aux partis politiques un cadre leur permettant de créer un consensus sur les questions nationales. Au Rwanda, la Constitution (article 56) dispose que « les formations politiques agréées au Rwanda s'organisent en Forum de

concertation », lequel est notamment chargé des tâches suivantes : « permettre aux formations politiques d'échanger sur les grands problèmes politiques d'intérêt national ; ... consolider l'unité nationale ; ... donner un avis consultatif sur la politique nationale ; ... servir de cadre de médiation en cas de conflit au sein d'une formation politique, à la demande de cette dernière ». (Rapport sur le Rwanda, 2012).

Certains pays ont opté pour d'autres mécanismes de règlement des différends. Au Ghana et en Afrique du Sud, par exemple, ils prennent la forme de mécanismes officiels à l'appui des approches conventionnelles. Ils recourent aux pratiques autochtones de règlement des différends pour résoudre des litiges électoraux, en privilégiant la conciliation au contentieux, économisant ainsi du temps et de l'argent.

Les organismes de gestion des élections doivent s'engager avec prudence sur le terrain politique incertain de promotion du dialogue entre les partis, pour éviter non seulement d'être mêlés à des querelles de partis ou de factions d'un parti, mais également d'être accusés de partialité. Au Ghana, le dialogue entre les partis a relativement bien réussi, en grande partie parce que ces derniers ont un sentiment d'appropriation du processus. Le Comité consultatif interpartis fonctionne bien. Il a ainsi obtenu des partis qu'ils adhèrent à un code de conduite. Cet accord a été facilité par la Commission électorale nationale, agissant de concert avec la Commission nationale pour l'éducation civique et l'ONG Institut des

affaires économiques (Hounkpe et Fall, 2011).

Mais ailleurs, les donateurs internationaux ont dû parfois jouer les intermédiaires pour que les partis engagent le dialogue et adoptent un code de conduite, comme en 2009 en Sierra Leone, quand le Représentant exécutif du Secrétaire général de l'ONU a grandement favorisé l'accord sur un communiqué conjoint des deux principaux partis politiques du pays, le All Peoples' Congress and le Sierra Leone People's Party (Jinadu 2011b).

Conclusions et recommandations

En Afrique, l'administration et la gestion électorales connaissent des hauts et des bas depuis les années 90, mais certains organismes de gestion des élections – en particulier en Afrique du Sud, au Bénin, au Botswana, au Ghana, à Maurice et en Sierra Leone – ont relativement bien réussi. Ils ont réellement contribué à renforcer la confiance du public dans l'administration et la gestion des élections de leur pays. Ils ont également fait des progrès dans d'autres pays, notamment le Cap-Vert, le Libéria et la Namibie.

La commission électorale nationale indépendante du Nigéria a pu mieux gérer l'élection de 2011 que celles de 2003 et de 2007. Les dirigeants politiques fédéraux ont contribué à renforcer la direction et la compétence d'ensemble de la CENI, en maintenant une certaine distance avec la commission.

Encadré 4.8 Comités de liaison des partis au Lesotho et en Afrique du Sud

Le Lesotho et l'Afrique du Sud ont systématisé les comités de liaison des partis, qui servent d'instruments de consultation et de coopération sur les questions électorales entre l'organisme de gestion des élections et les partis politiques, en vue d'assurer des élections libres et régulières.

Ces comités ont été créés au niveau national, provincial et local. Chaque parti politique enregistré a le droit de nommer deux représentants à chacun des comités. Ces derniers se réunissent fréquemment et sont administrés par l'organisme de gestion des élections.

Les comités ont permis d'identifier et de désamorcer des litiges électoraux, et les populations considèrent leurs délibérations comme étant principalement ouvertes et honnêtes. Ils adoptent une démarche consultative et constructive et cherchent à parvenir à un consensus entre les partis politiques et leurs candidats. En Afrique du Sud, les juridictions désignées par le Tribunal électoral entérinent généralement les conclusions des comités.

Source : Orozco – Henríquez, 2010

Lorsqu'un scrutin aboutit à un vote serré entre les partis - en particulier entre candidats à l'élection présidentielle, comme en Sierra Leone (2007), au Kenya (2007), au Ghana (2008 et 2012), au Zimbabwe (2008), en Côte d'Ivoire (2010) et au Sénégal (2012) - la situation peut échapper à tout contrôle et se transformer en conflit ethnique, ethno-régionaliste ou religieux. Les organismes de gestion des élections eux-mêmes peuvent être attaqués, comme cela s'est produit au Nigéria (2007), au Kenya (2007), au Zimbabwe (2008) et en Côte d'Ivoire (2010).

Les organismes de gestion des élections ont encore des défis considérables à relever, surtout dans un contexte de diversité, où leur rôle

devient encore plus sensible. Il leur revient de mobiliser de larges coalitions pour renforcer l'administration et la gestion des élections et pour favoriser l'intégrité du processus électoral, en tant qu'investissement très important dans la consolidation de la démocratie et le développement durable en Afrique. Tel est leur défi général et permanent.

Prise en compte de la diversité

Les organismes de gestion des élections africains doivent être particulièrement attentifs aux besoins et aux difficultés des différentes catégories d'électeurs dans leur rôle de gestion de la diversité et d'éducation des électeurs. Ils doivent continuer de bâtir des rapports de compréhension et de collaboration, en maintenant un difficile équilibre entre la nécessité de préserver leur autonomie et celle d'associer divers acteurs étatiques et de la société civile aux efforts visant à assurer une administration et une gestion électorales crédibles, car à défaut, il leur sera difficile de faire preuve de tact, d'impartialité et de crédibilité. Ils ne peuvent se permettre de donner une impression de favoritisme ou de dédain envers certains groupes ethniques, certaines régions ou certaines minorités. Ils doivent faire preuve de professionnalisme dans leurs relations avec tous les groupes et partis, riches et pauvres, favorisés et défavorisés.

Diversité dans la composition

Il faudrait veiller à ce que, dans sa composition, l'organisme de gestion des élections représente la société au sens large, notamment les femmes, les minorités, les groupes ethniques,

les groupes religieux, les régions et toutes les tendances politiques. Les critères et la procédure de nomination ou de sélection des membres doivent être transparents à tous les niveaux.

Autonomie politique et financière

La classe politique et le parti au pouvoir cherchent généralement à influencer l'organisme de gestion des élections, par exemple en «tirant sur les cordons de la bourse», notamment en période électorale. Il faudrait donc que les dispositions instituant l'organisme de gestion des élections non seulement garantissent son autonomie financière (par exemple en lui accordant une subvention annuelle prélevée sur le budget national), mais aussi l'inamovibilité de ses membres, dont il s'agit de protéger l'indépendance.

De nombreux rapports de pays soulignent la nécessité de confier à un organisme indépendant non partisan la charge de nommer et de révoquer les membres de l'organisme de gestion des élections⁹. D'autres préconisent que les postes de membres de la commission électorale soient publiés et pourvus par voie de concours à l'échelon national¹⁰.

Intégrité électorale

L'intégrité du processus électoral étant au cœur de la mission des organismes de gestion des élections, ceux-ci verraient leur rôle et leur réputation s'effondrer s'ils ne sont pas perçus eux-mêmes comme intègres. L'intégrité des élections désigne un ensemble de normes fondées sur des principes, des mesures et des mécanismes

démocratiques destinés à garantir des élections libres et régulières. Mais tant qu'elles ne sont pas appliquées, ces normes restent de simples vœux pieux.

Il faudrait que les organismes de gestion des élections en Afrique mettent la barre plus haut, des codes de conduite étant utiles. Certaines études vont plus loin et recommandent que les organismes de gestion des élections établissent un processus global de certification permettant de les évaluer et de les noter suivant leur degré de professionnalisme, d'indépendance et de compétence et adoptent, notamment, une déclaration volontaire de principes et un code de conduite (Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité 2012).

Fondement constitutionnel

L'autonomie, l'intégrité et le professionnalisme sont si essentiels au fonctionnement des organismes de gestion des élections qu'il convient de les énoncer clairement et de les protéger par des dispositions constitutionnelles, renforçant ainsi la tendance actuelle. Pareilles dispositions devraient garantir la pérennité de l'organisme de gestion des élections en lui conférant une personnalité juridique permanente. Elles devraient également doter l'organisme d'une bureaucratie indépendante et professionnelle, assurant son secrétariat. En outre, les lois relatives aux élections, y compris les modifications apportées à la mission et aux fonctions de l'organisme, devraient nécessiter des mesures consensuelles spéciales.

Les organismes de gestion des élections doivent faire preuve de professionnalisme dans leurs relations avec tous les groupes et partis, riches et pauvres, favorisés et défavorisés

Collaboration avec d'autres institutions

Les organismes de gestion des élections devraient collaborer avec d'autres acteurs, notamment les partis politiques, les organisations de la société civile et des organismes publics comme les ministères et la police. Ils devraient s'efforcer de

créer un cadre de coopération basé sur le professionnalisme et l'impartialité, qui leur permette de régler d'éventuels différends liés au processus électoral, renforçant ainsi l'administration et la gestion électorales en tant qu'investissements pour consolider la démocratie en Afrique.

Annexe 4.1 Structure et composition des organismes de gestion des élections : Afrique australe, juillet 2010

Pays ou région	Structure
Angola	<p><i>Commission électorale nationale</i></p> <p>Onze (11) membres, mandat de 4 ans, renouvelable une fois</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deux (2) nommés par le Président • Trois (3) nommés par le parti au pouvoir • Trois (3) nommés par des partis de l'opposition siégeant à l'Assemblée nationale • Un (1) magistrat de la Cour suprême • Un (1) représentant du ministère chargé de l'administration territoriale • Un (1) élu par le Conseil national de la communication sociale • Président de la Commission électorale nationale élu par l'Assemblée nationale
Botswana	<p><i>Commission électorale indépendante</i></p> <p>Sept (7) membres dont le mandat dure 10 ans</p> <p>Sélectionnés lors d'une conférence réunissant tous les partis et nommés par la Commission du service judiciaire</p>
République démocratique du Congo	<p><i>Commission électorale indépendante</i></p> <p>Pas encore constituée ; loi organique régissant la commission pas encore votée</p>
Lesotho	<p><i>Commission électorale indépendante</i></p> <p>Trois (3) membres, mandat de 6 ans, renouvelable une fois</p> <p>Membres de la CEI nommés par le Roi sur avis du Conseil d'État ; le Président de la Commission doit être un juge.</p>
Malawi	<p><i>Commission électorale du Malawi</i></p> <p>Sept (7) membres, mandat de 4 ans, renouvelable</p> <p>La Commission est présidée par un juge nommé par la Commission du service judiciaire.</p> <p>Les 6 autres membres de la Commission sont nommés par le Président en consultation avec les dirigeants des partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale.</p>
Madagascar	<p><i>Commission électorale nationale indépendante</i></p> <p>Dix-neuf (19) membres, dont 12 avec droit de vote</p> <p>Dix (10) désignés par les organisations de la société civile</p> <p>Deux (2) représentants de l'administration, l'un du ministère de l'intérieur et l'autre du ministère de la décentralisation</p> <p>Sept (7) représentants, sans droit de vote, des partis politiques : 3 du parti au pouvoir, 3 de l'opposition et 1 d'un autre parti.</p>
Maurice	<p><i>Commission de surveillance électorale</i></p> <p>Organisme de surveillance, 7 membres, mandat de 5 ans</p> <p>Nommé par le Président sur recommandation du Premier Ministre après consultation avec les chefs des partis d'opposition</p>
Mozambique	<p><i>Commission électorale nationale</i></p> <p>Treize (13) membres, mandat de 5 ans :</p> <p>Cinq (5) désignés par les partis ou coalitions de partis siégeant à l'Assemblée de la République</p> <p>Huit (8) choisis par les cinq premiers parmi les candidats présentés par les organisations de la société civile</p> <p>Le Président est élu par les 13 membres parmi les 8 représentants de la société civile</p>

Pays ou région	Structure
Namibie	<p><i>Commission électorale de Namibie</i></p> <p>Cinq (5) membres, mandat de 5 ans</p> <p>Les membres de la Commission sont choisis par le Président sur une liste établie par le Comité de sélection (et contenant un représentant du Président de la Cour suprême, un représentant des professionnels du droit et un représentant de l'Ombudsman). Le Président doit être un juge.</p>
Seychelles	<p><i>Commissaire aux élections</i></p> <p>La durée de son mandat est de 7 ans renouvelables</p> <p>Nommé par le Président parmi les candidats proposés par la Commission constitutionnelle des nominations</p>
Afrique du Sud	<p><i>Commission électorale indépendante</i></p> <p>Cinq (5) membres, mandat de 7 ans, renouvelable</p> <p>Nommés par le Président sur recommandation de l'Assemblée nationale. Les candidats sont préalablement sélectionnés par un comité interpartis de l'Assemblée nationale. Un des commissaires doit être un juge.</p>
Swaziland	<p><i>Commission des élections et de la délimitation des circonscriptions</i></p> <p>Cinq (5) membres, mandat de 12 ans, non renouvelable</p> <p>Président et Vice-Président nommés par le Roi sur avis de la Commission du service judiciaire</p> <p>Trois (3) membres nommés par le Roi en consultation avec les ministres responsables des élections et des collectivités locales</p>
Tanzanie	<p><i>Commission électorale nationale</i></p> <p>Sept (7) membres, mandat de 4 ans</p> <p>Nommés par le Président conformément à des dispositions législatives complexes. Président et Vice-Président doivent être choisis parmi les juges de la Haute Cour ou de la Cour d'appel.</p>
Zambie	<p><i>Commission électorale de Zambie</i></p> <p>Cinq (5) membres, mandat de 7 ans, renouvelable</p> <p>Nommés par le Président, sous réserve de ratification par l'Assemblée nationale</p>
Zanzibar	<p><i>Commission électorale de Zanzibar</i></p> <p>Sept (7) membres, mandat de 5 ans</p> <p>Nommés par le Président conformément à des dispositions législatives complexes</p>
Zimbabwe	<p><i>Commission électorale du Zimbabwe</i></p> <p>Sept (7) membres, mandat de 5 ans, renouvelable une fois</p> <p>Le Président doit être un juge. Il est nommé par le Président de la République après consultation avec la Commission du service judiciaire.</p> <p>Six (6) membres (dont au moins 3 femmes) nommés par le Président sur une liste de 9 candidats présentés par le Comité parlementaire sur le règlement intérieur</p>

Source: "Electoral Management Bodies: Composition," Electoral Institute for Sustainability of Democracy in Africa, mise à jour de juin 2010, www.eisa.org.za/WEP/comemb1.htm.

Notes

1. Également appelé commission électorale.

2. Voir le compte rendu des travaux de l'atelier international sur les organismes de gestion des élections en tant qu'institutions de gouvernance, déclaration et conclusions, Mexico, 26-29 mai 1999.
3. Cela a été le cas dans des pays aussi différents que l'Afrique du Sud, l'Algérie, le Burundi, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Liberia, le Mali, la Mauritanie, le Maroc, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Tchad et le Zimbabwe (Nzongola-Ntalaja 1987; Harbom 2004; Douma 2003).
4. À titre d'exemples : au Sénégal, c'est le Ministère de l'intérieur qui effectue les tâches électorales essentielles, sous la supervision de la Commission électorale nationale autonome et, dans une certaine mesure, du Conseil national de régulation de l'audio-visuel, qui est chargé du dépouillement du scrutin. Au Cap-Vert, trois organismes – la Commission électorale nationale, la Direction générale de l'appui au processus électoral (du Ministère de l'intérieur) et les commissions de recensement électoral se partagent les tâches. En République démocratique du Congo, les élections nationales ont été supervisées par deux organismes successifs depuis le début des années 90: le Comité d'organisation des élections nationales et son successeur, la Commission électorale nationale. Les préparatifs électoraux relèvent du Ministère de l'intérieur, alors que l'organisation et la supervision des élections sont confiées à la Commission électorale nationale. Comme l'Afrique du Sud, le Botswana, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Nigéria, la Sierra Leone, la Zambie et le Zimbabwe.
5. Comme l'Angola, le Bénin, le Cameroun, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Mozambique, le Niger et le Sénégal.
6. Les principaux contributeurs au fonds d'affectation spéciale des donateurs sont les suivants : Union européenne, Ministère britannique du développement international, Agence canadienne de développement international et Programme des Nations Unies pour le développement. Il faut y ajouter l'Agence américaine pour le développement international, l'International Republican Institute, la Fondation internationale pour les systèmes électoraux et le National Democratic Institute.
7. Mais le Rapport sur le Malawi indique également que la réponse signifie que les répondants ont abordé la classification avec prudence, en adoptant souvent une position médiane plutôt qu'extrême. . . Un examen approfondi de cette question dans des entretiens qualitatifs montre que les élections nationales sont généralement considérées comme libres, mais pas nécessairement régulières, puisque le processus électoral est entaché de nombreuses irrégularités, ce qui, par conséquent, compromet son intégrité.
8. Dont l'Afrique du Sud, l'Éthiopie, le Ghana, le Malawi, le Rwanda, la Sierra Leone, la Tanzanie et le Zimbabwe.
9. Dont le Cap-Vert, l'Éthiopie, le Ghana, le Rwanda et le Zimbabwe.

Références

- Ake, Claude. 1976. "Explanatory Notes on the Political Economy of Africa." *Journal of Modern African Studies* 14 (1): 1–23.
- . 2001. *Democracy and Development in Africa*. Ibadan, Nigeria: Spectrum Books.
- Douma, P. S. 2003. *The Origins of Contemporary Conflict: A Comparison of Violence in Three World Regions*. La Haye : Institut néerlandais des relations internationales de Clingendael.
- Mission d'observation électorale de l'Union européenne. 2008. « Rwanda, 2008: Rapport final sur les élections législatives, 15-18 septembre 2008 ». Service d'action extérieure européen, Bruxelles.
- Fall, Ismaila Madior. 2011. « Sénégal ». Dans *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, par Ismaila Madior Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 162–208. Dakar : Open Society Initiative for West Africa.
- Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité. 2012. *Renforcer la démocratie : une stratégie destinée à améliorer l'intégrité des élections dans le monde*. Genève: Fondation Kofi Annan.
- Guobadia, Abel I. 2009. *Reflections of a Nigerian Electoral Umpire*. Benin City, Nigeria: Mindex Publishing Company Limited.
- Harbom, Lotta, éd. 2004. *States in Armed Conflict 2003*. Uppsala: University of Uppsala, Department of Peace and Conflict Research.
- Harris, Peter et Ben Reilly, eds. 1998. *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- Hayward M. Fred. 1987. "Introduction." Dans *Elections in Independent Africa*, éd. Fred M. Hayward, 1–23. Boulder, CO: Westview Press.
- Hayward, Fred M., et S. N. Grovogui. 1987. "Persistence and Change in Senegalese Electoral Processes." Dans *Elections in Independent Africa*, éd. Fred M. Hayward, 239–70. Boulder, CO: Westview Press.
- Holleaux, André. 1956. "Les élections aux assemblées des territoires d'outre-mer." *Revue juridique et politique de l'Union française* 10 (1) : 1–54.
- Hounkpe, Mathias, et Ismaila Madior Fall. 2011. *Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest : Analyse comparée*, Abuja : Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jinadu, Adele L. 1997. "Matters Arising: African Elections and the Problem of Electoral Administration." *African Journal of Political Science*, Special Issue: Elections in Africa 2 (1): 1–11.
- . 2010. "Managing Elections: The Winner-Takes-All Rule, Democracy and Development." *Ghana Speaks Lecture Series 2*. Institute of Democratic Governance, Accra.
- . 2011a. « Nigeria ». Dans *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, par Ismaila Madior Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 108–61. Dakar : Open Society Foundations.
- . 2011b. « Sierra Leone ». Dans *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement*

- de la démocratie, Par Ismaila Madior Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 162–208. Dakar : Open Society Initiative for West Africa.
- Kambale, Pascal. 2011. “Aperçu général : Contribution des organes de gestion des élections à l’organisation d’élections crédibles en Afrique de l’Ouest.” Dans *Organes de gestion des élections en Afrique de l’Ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Par Ismaila Madior Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 1–11. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- Lopez-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: Programme des Nations Unies pour le développement, Bureau des politiques de développement.
- Mozaffar, Shaheen. 2002. “Patterns of Electoral Governance in Africa’s Emerging Democracies.” *International Political Science Review* 23 (85):85–101.
- Mozaffar, Shaheen et Andreas Schedler. 2002. “The Comparative Study of Electoral Governance - Introduction.” *International Political Science Review* 25 (1): 5–27.
- National Electoral Commission of Sierra Leone. 2008. *Annual Report 2008*. Freetown.
- Nicholas, H. G. 1956. “The French Election of 1956: Electoral Law and Machinery.” *Political Studies* 4 (2): 139–50.
- Nzongola-Ntalaja, Georges, éd. 1987. *Revolution and Counter-Revolution in Africa: Essays in Contemporary Politics*. London: Zed Books.
- Orozco-Henríquez, Jesús. 2010. *Electoral Justice: The International Idea Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Smith, T. E. 1960. *Elections in Developing Countries: A Study of Electoral Procedures Used in Tropical Africa, Southeast Asia and the British Caribbean*. London: Macmillan.

Il y a eu une amélioration dans la plupart des élections tenues en Afrique, modifiant l'image stéréotypée selon laquelle elles étaient corrompues et conflictuelles. Seules 20 % environ des élections organisées entre 1990 et 2008 ont donné lieu à des niveaux de violence élevés (Goldsmith 2010 ; Straus 2012). Pourtant, l'explosion de conflits demeure inquiétante et prend de l'ampleur. Depuis 2007, les élections déchirées par des conflits en Côte d'Ivoire, en République Démocratique du Congo, en Guinée, au Kenya, au Nigéria et au Zimbabwe témoignent du chemin que l'Afrique doit encore parcourir pour améliorer ses élections. Les conflits minent la légitimité des élections et leurs résultats et fragilisent le processus démocratique.

Néanmoins, les progrès réalisés par l'Afrique en organisant des élections pluralistes au cours des 25 dernières années sont très encourageants. Il n'y a pas si longtemps, le système du parti unique était dominant dans la plupart des pays et l'autoritarisme était en général la norme. Dans certains pays, le scrutin était surveillé en imposant une file d'attente : au lieu de déposer un bulletin secret dans l'urne, les électeurs devaient faire la queue derrière leur candidat. Par ailleurs, la plupart des médias étant sous le contrôle exclusif du parti et du régime au pouvoir, il était difficile de mobiliser un appui en faveur des programmes et des candidats des autres partis pendant la campagne électorale. La plupart des gouvernements ont adopté le multipartisme et régulièrement organisé des élections au cours des vingt-cinq

dernières années, qui en ont vu une prolifération impressionnante.

Les principaux messages véhiculés dans le présent chapitre sont que : le système électoral de représentation proportionnelle est moins propice à des élections marquées par l'acrimonie et la violence que les autres systèmes ; les pays ayant connu des guerres civiles ou d'autres conflits prolongés tendent à être davantage exposés aux conflits électoraux ; les partis politiques sont des sources potentielles de conflits électoraux, aussi en leur sein qu'entre les partis ; beaucoup d'organismes de sécurité de l'État sont jugés partisans pendant les élections ; le cadre et les stratégies de règlement des conflits laissent à désirer dans beaucoup de pays (même s'il existe des exemples exceptionnels de bonnes pratiques) et les facteurs socioéconomiques structurels, notamment les tensions liées à l'accès aux ressources, amplifient les conflits électoraux.

Compétition électorale

L'essence même de la compétition électorale c'est que les partis politiques se disputent le pouvoir à la faveur d'un vote public et sont censés se conformer aux règles du jeu électoral. Les partis politiques entretiennent donc des relations complexes entre elles, se faisant la compétition pour se supplanter ou formant des alliances. Par les négociations et les débats, les partis politiques confrontent leurs idées. Ce sont des éléments essentiels d'une politique démocratique pluraliste. Faisant partie des institutions politiques dirigeantes, les partis peuvent être aussi bien des symboles de

stabilité politique que d'importants facteurs de conflits violents.

Les partis politiques jouent le rôle d'institutions de médiation qui favorisent les activités politiques de la population et les orientent. La question de savoir si une compétition partisane est souhaitable ou si elle est susceptible d'être une source de conflits relève du domaine des systèmes de partis, essentiellement parce que ces systèmes - à savoir le nombre de partis, leur importance, leur diversité et leur degré d'autonomie - font toute la différence dans l'organisation d'une société démocratique (Magarian 2003).

Quoique la compétition entre partis puisse être réglementée par des lois ou des réformes électorales, le nombre exact de partis politiques qui seront représentés au Parlement ne peut être connu avant la tenue des élections, le décompte des votes et la déclaration des résultats. Le nombre de partis politiques en compétition est très important pour déterminer dans quelle mesure les élections sont pluralistes parce qu'il reflète le contexte sociopolitique, ethnique et régional, d'où la nécessité pour les analystes de faire la distinction entre les différents systèmes de partis (voir aussi le tableau 1.2).

Parti unique

Traditionnellement, les partis uniques étaient associés au nationalisme postcolonial et à la consolidation de l'État. Ils détenaient donc le monopole du pouvoir grâce aux moyens politiques et constitutionnels à leur disposition, fonctionnant dans les faits comme des gouvernements

permanents. Il n'existait pas de mécanisme institutionnel de passation du pouvoir par la voie d'élections pluralistes hormis un coup d'État militaire, une révolution ou un soulèvement populaire. La fusion de l'appareil étatique avec celui du parti dénotait aussi des liens solides entre l'État et le parti, le parti unique jouissant de l'appui financier et administratif de l'État.

La plupart des guerres civiles et des conflits qui ont eu lieu en Afrique à la fin des années 1980 et dans les années 1990 sont attribuables aux luttes populaires contre l'hégémonie des États à parti unique ou des régimes dans lesquels les relations entre le parti et l'État étaient devenues un obstacle à la pluralité et au partage du pouvoir.

Parti dominant

Les systèmes dans lesquels un parti est dominant présentent parfois les mêmes caractéristiques que les systèmes à parti unique. Plusieurs partis se disputent le pouvoir pendant les élections mais ce système est dominé par un seul grand parti qui accède au pouvoir par des moyens non démocratiques et le conserve de longues années. Des 16 systèmes dominés par un parti en Afrique au début des années 2000, huit ont soit connu des conflits soit fait face à une opposition armée active (Salih 2003).

Bipartisme

Les systèmes bipartites sont des duopoles dans le sens où deux principaux partis ont à peu près les mêmes chances de gagner les élections et de contrôler le pouvoir. Dans sa forme classique, ce système répond à trois

La plupart des guerres civiles et des conflits qui ont eu lieu en Afrique à la fin des années 1980 et dans les années 1990 sont attribuables aux luttes populaires contre l'hégémonie des États à parti unique

critères : seuls deux partis jouissent d'une force électorale et législative leur assurant une perspective réelle de gagner des élections ; le plus grand parti peut gouverner seul alors que les autres partis politiques forment l'opposition; ces deux partis prennent le pouvoir alternativement. Les deux sont susceptibles d'être élus et l'opposition joue non seulement le rôle de gouvernement parallèle mais agit aussi comme un gouvernement qui se tient dans les coulisses (Ozler 2008).

Dans les pays africains, ce système est associé davantage à une appartenance et une concurrence ethniques qu'à une polarisation idéologique. Quand bien même il est associé à une politique de confrontation, seuls les six pays à système bipartite, un seul (la Sierra Leone) a connu de violents conflits¹.

Multipartisme

Le multipartisme se caractérise par une compétition entre plusieurs partis, réduisant la probabilité d'un gouvernement reposant sur un seul parti et augmentant l'éventualité des coalitions. Il est difficile de le définir par le nombre des partis ou le milieu social des membres du parti. La démocratisation du parti peut aussi être source de conflits provoqués par les querelles internes au sujet de la direction du parti.

Des 15 pays à système multipartite, neuf ont connu des conflits violents avant ou après la transition démocratique².

Les systèmes multipartites se caractérisent par un pluralisme polarisé

dans les pays où existent de plus grands clivages sociaux, ethniques ou autres entre les principaux partis, ou dans lesquels les partis politiques s'appuyant sur une base ethnique perdent confiance dans le processus électoral et optent pour d'autres moyens (comme la violence militaire ou électorale) afin de s'assurer que leurs groupes ethniques seront représentés au parlement et ensuite forment le gouvernement soit seuls ou au sein d'une coalition (Hague *et al.* 1998 ; Heywood 2002).

Systèmes électoraux et conflits violents

La différence entre les pays où les élections sont pacifiques et les autres est essentiellement le degré auquel ils ont érigé la démocratie en institution, l'ont consolidée et ont internalisé les valeurs démocratiques.

Une élection est un mécanisme dans lequel les politiciens sont appelés à rendre des comptes et qui les force à quitter le pouvoir s'ils n'adoptent pas des politiques de manière à servir l'intérêt général ou améliorer la qualité de vie des citoyens. Elle devrait être non violente. Ce n'est pas un événement ponctuel, c'est une marche à suivre qui détermine la façon dont le processus démocratique et les partis politiques se mettent en place et qui permet de déterminer le parti qui détiendra le pouvoir et le type de gouvernement (majorité, minorité, coalition).

Pourtant, les gouvernements en place subissent des pressions énormes pour conserver le pouvoir par tous les moyens. La pression vient des militants, poussés

6 Les systèmes électoraux devraient être considérés comme des instruments de gestion des conflits

par la peur et l'incertitude de ce qui pourrait leur arriver si un nouveau gouvernement prenait le pouvoir et parce qu'ils veulent garder l'accès aux ressources qui est associé à la prise du pouvoir. Les élections deviennent donc très tendues, sont abordées avec une attitude extrêmement grave et agressive dans le but de battre les opposants politiques et ainsi prendre le pouvoir.

Les systèmes électoraux - les élections en particulier - évaluent les préférences des citoyens et devraient être considérés comme des instruments de gestion des conflits. Ils peuvent bien sûr contribuer à la violence mais ils n'en sont pas le principal facteur. La plupart des violences électorales éclatent après la publication des résultats et une fois déclarés les gagnants et les perdants, comme ce fut le cas au Burundi, en République démocratique du Congo et au Togo. Ce n'est que lorsque les questions structurelles ne sont pas réglées au moment des élections que les conflits persistent comme ce fut le cas en Angola, au Libéria, au Mozambique (au cours de la période

qui a immédiatement suivi la libération) et en Sierra Leone.

Existe-t-il un type de système électoral associé à la violence³ ? Parmi les 19 pays répertoriés dans le tableau 5.1, le scrutin majoritaire à un tour est celui qui a le plus souvent donné lieu à des conflits. Quoi qu'il soit, le système ne peut à lui seul expliquer pourquoi le scrutin majoritaire à un tour se prête plus facilement aux conflits. Le système de représentation proportionnelle donne tout de même lieu à moins de conflits et favorise la représentation sans exclusive, un point de vue confirmé par la majorité des experts interrogés dans le cadre du Rapport sur la gouvernance en Afrique III, qui estiment que la stabilité électorale et la gestion de la diversité sont mieux assurées par la représentation proportionnelle.

Les réformes électorales ne peuvent donc pas garantir l'absence de conflits violents puisque les systèmes électoraux sont intimement liés à leurs contextes diversifiés. Les conflits violents engendrés par

Tableau 5.1 Systèmes électoraux et conflits violents

Pays ayant connu des violences politiques ou électorales	Système	Famille
Algérie, Angola, Burundi, Libéria et Sierra Leone	Liste de la représentation proportionnelle	Représentation proportionnelle
Tchad, Côte d'Ivoire, Égypte, Maroc et Tunisie	Liste bloquée / représentation proportionnelle et scrutin majoritaire à un tour	Mixte
Érythrée, Éthiopie, Nigéria, Soudan et Zimbabwe	Scrutin majoritaire à un tour	Majorité relative/simple
République centrafricaine, République démocratique du Congo, Guinée et Togo	Scrutin à deux tours	

Source: IDEA 2006; Hamdok et Salih 2007.

les élections sont les symptômes d'autres problèmes sociaux plus profonds qui ne peuvent être résolus par les réformes du système électoral, qu'elles soient menées seules ou parallèlement aux réformes du règlement des partis.

Conflits engendrés par les élections

Peu d'États africains ont complètement échappé aux conflits politiques, y compris les violences électorales. Dans dix-sept des 40 pays couverts par le projet, les experts sont d'accord ou tout à fait d'accord que la violence est un phénomène récurrent dans les élections générales de leurs pays, le Kenya et le Zimbabwe se trouvant à un extrême et les Seychelles et l'Algérie à l'autre (figure 5.1).

Comme l'ont laissé entendre les personnes interrogées, l'ampleur de la violence varie beaucoup selon les pays. Par exemple, après les élections de 2007 au Kenya, 1 500 personnes environ ont été tuées et 600 000 déplacées (Leonard *et al.* 2009 ; Kagwanja and Southall 2009). Environ 1000 personnes ont été tuées lors des premières élections en Afrique du Sud en 1994. Au Zimbabwe, la plupart des élections tenues depuis 2000 ont été suivies de violences, environ 200 personnes ayant été tuées en 2002 et à peu près 300 en 2008 (Secrétariat du Commonwealth 2002 ; Réseau de soutien aux élections au Zimbabwe 2008). En 2005, en Éthiopie, environ 200 personnes ont été tuées lors d'une élection (Aalen and Tronvoll 2009). Le nombre non officiel de morts au Nigéria était estimé à 200

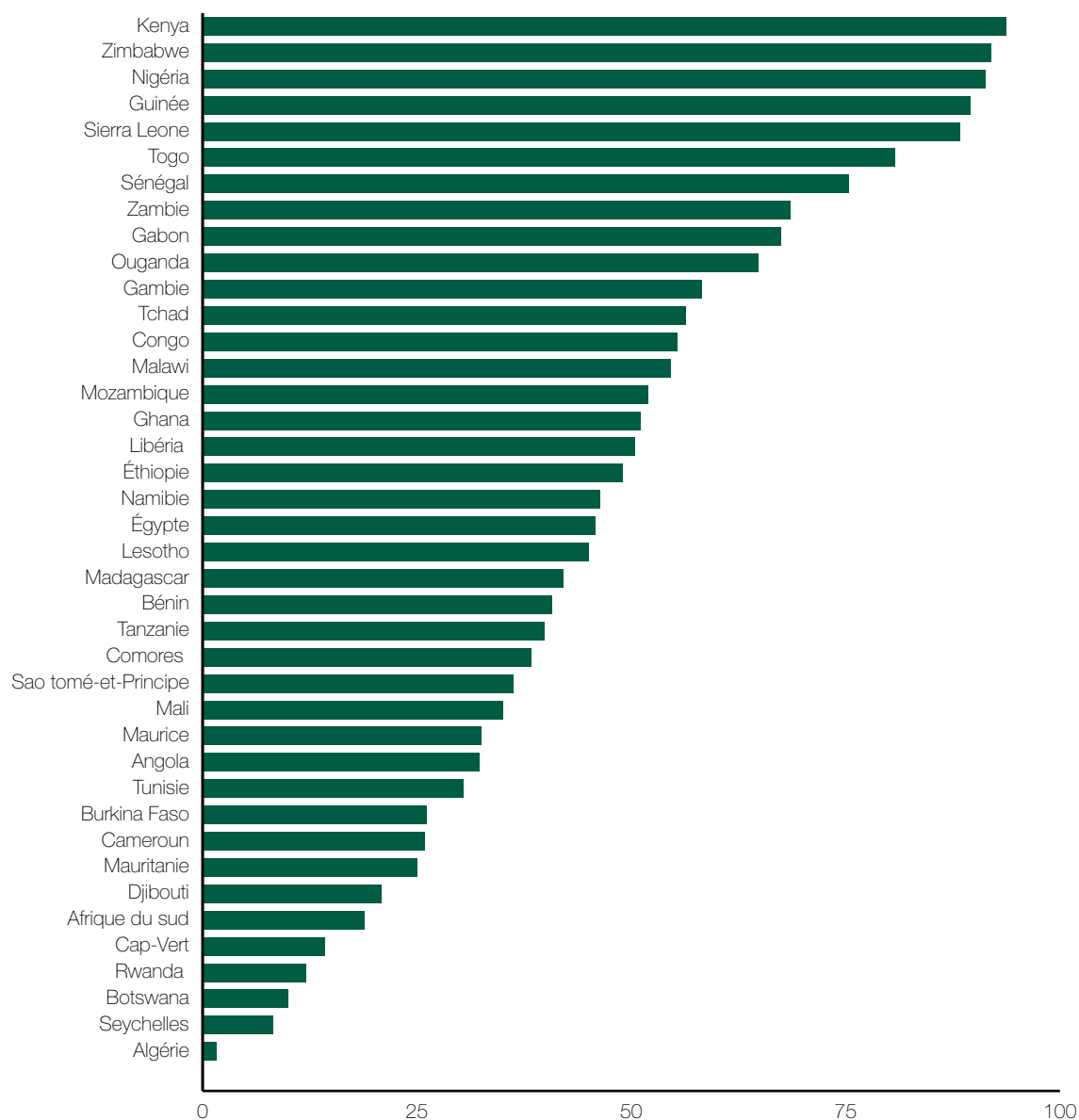
au cours des élections générales de 2007 (Zasha *et al.* 2007 ; Egwu *et al.* 2009) et environ 800 dans les violences postélectorales en 2011—l'« Année électorale » (encadré 5.1). Les élections contestées de 2010 en Côte d'Ivoire se sont soldées par la mort d'environ 3 000 personnes et d'un plus grand nombre de déplacés (Campbell 2011; Sane 2011).

Les violences électorales sont causées en partie par des facteurs immédiats ou « déclencheurs » et en partie par des facteurs structurels profondément enracinés. Les causes immédiates relèvent de questions conjoncturelles touchant les contentieux causés par l'injustice, les désavantages ou les malentendus au sujet des procédures, des mécanismes ou des décisions pendant une élection. Les causes lointaines se rapportent à des préoccupations socioéconomiques profondément enracinées relatives à la diversité ou à une perception d'injustice ou de discrimination créée par certaines structures du système électoral. Ces causes sont amplifiées lorsque les diversités fondées sur l'ethnie, la race, la religion ou la région sont nombreuses.

Habituellement, les conflits naissent à cause de l'incapacité de régler les problèmes de discrimination politique et économique, alors que la compétition pour les ressources, y compris le pouvoir, s'intensifie sur la base de ces diversités pendant les élections (encadrés 5.2 et 5.3). Dans le pire des cas, cette incapacité creuse davantage les clivages dans la société et mène à la guerre civile (encadré 5.4).

Figure 5.1 Les violences électorales sont un phénomène récurrent lors des élections générales - d'accord ou tout à fait d'accord

Pourcentage d'experts consultés approuvant cette affirmation, par pays (%)



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

La misère provoquée par ces guerres ne prend pas fin avec les règlements politiques conclus par la suite : la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Nigeria et le Zimbabwe ont tous été le théâtre de violences électorales, preuve que les blessures antérieures n'étaient pas complètement guéries ou que les règlements n'avaient pas été bien gérés.

Pire encore, la controverse au sujet des résultats de l'élection présidentielle de septembre 1992 en Angola a déclenché la reprise de la guerre civile qui a duré dix autres années. Le Président sortant Eduardo dos Santos avait recueilli 49,6% et Jonas Savimbi 40%. Malgré le désaccord au sujet des résultats, aucun nouveau scrutin n'a été organisé. Savimbi a retiré de l'armée nationale ses forces de l'UNITA et les combats ont repris, causant des milliers de victimes jusqu'à sa mort en 2002.

Les États qui sortent d'un conflit sont exposés aux violences électorales si les conditions sociales et économiques ne sont pas améliorées de façon significative. Au Libéria, par exemple, une grande partie des membres du groupe de discussion estiment que la violence est encore une caractéristique majeure des campagnes électorales (Rapport sur le Libéria). Les inégalités et les griefs historiquement enracinés peuvent aussi attiser les demandes séparatistes, à l'exemple de l'Afrique de l'Est, en vue de la création d'États souverains comme l'Érythrée, le Somaliland et le Soudan du Sud. Lorsqu'il existe des ressources importantes comme le pétrole dans

Encadré 5.1 L'Union africaine et l'année électorale 2011 : Défis et réussites

L'année électorale 2011 en Afrique s'est terminée par les élections législatives au Gabon en décembre 2011. En tout, 28 élections ont été organisées - preuve que, contre toute attente, la démocratie gagne du terrain sur un continent où le recours aux systèmes électoraux inclusifs est devenu la norme et un instrument de gouvernance démocratique.

Il convient de signaler que les différends et les conflits électoraux éclatent avant et après le jour du scrutin. Compte tenu de cette réalité, on peut relever les critiques formulées à l'endroit des observateurs de l'Union africaine (UA) dans la mesure où leurs déclarations et rapports ne tiennent pas compte d'éléments aussi importants en vue d'une évaluation plus exhaustive du processus électoral. L'UA déploie des équipes d'évaluation avant les élections, quoique pour de très courtes périodes, afin d'identifier les défis potentiels et recommander les mesures préventives appropriées.

L'année électorale en Afrique a été en général positive. Les cas de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo interpellent les dirigeants, la population et les parties prenantes à tous les niveaux pour qu'ils se penchent sur les nombreux obstacles auxquels sont confrontées les démocraties en Afrique et cherchent les moyens de les résoudre avec efficacité.

La majorité des élections se sont déroulées pacifiquement et dans l'ordre. Les gagnants et les perdants se sont serrés la main, malgré les difficultés, au nom de l'intérêt supérieur de leurs populations, traçant ainsi la voie à la continuité du changement démocratique conformément à la volonté de ces mêmes populations qui elles-mêmes adoptent de plus en plus la culture démocratique qui se répand.

Source: UA 2012.

le delta du Niger, la violence sert à revendiquer une plus grande redistribution des revenus.

Au Kenya, la lutte pour l'accès aux terres a été un important déclencheur des conflits qui ont éclaté pendant les élections de 2002 et 2007 (Kanyinga 2009). Le Vallée du Rift était l'épicentre des violences pendant les élections de 1992

Encadré 5.2 Liberté entachée de violence, Afrique du Sud 1994

En 1994, l'Afrique du Sud a été le théâtre de violences électorales qui ont coûté la vie à plus de 1000 personnes (Booyesen 2009). C'était le point culminant d'une décennie de violences politiques à grande échelle dans la province du KwaZulu-Natal, où 20 000 personnes environ ont perdu la vie (Taylor 2002).

Ces violences avaient pour cause les sièges de province que briguaient les groupes affiliés au Congrès national africain et au Parti de la liberté Inkatha. Alors que le premier pouvait compter sur une base plus large à l'échelle du pays, le dernier s'appuyait sur la base ethno-régionale des Zoulous, l'une des ethnies les plus importantes de la société sud-africaine.

En raison du rôle présumé des forces de sécurité de l'apartheid, la lutte pour le contrôle du territoire était particulièrement intense avant 1994. Les tensions ethno-régionales ont été attisées, aggravant le conflit entre les deux partis. Cette lutte a été à l'origine des violences de 1994.

Les violences électorales ont cependant diminué sensiblement au cours des dernières élections, reflétant les mesures prises pour prévenir et gérer les conflits (voir Gestion des conflits électoraux - autres approches).

Encadré 5.3 Violences électorales et clivage entre les indigènes et les colons au Nigéria

Les violences de novembre 2008 à Jos ont été parmi les pires jamais vues dans le pays : 200 (source officielle) ou 634 (autres sources) personnes tuées. Ce qui était particulièrement effrayant, c'est qu'elles n'avaient cessé d'augmenter aux environs des élections depuis avril 1994.

Au cœur du litige était la bataille pour la « propriété » de la ville entre les indigènes des environs de Jos et la communauté Hausa-Fulani qui s'était établie dans la ville.

C'est une lutte qui dépassait les gains matériels de ceux qui deviendraient président ou conseillers du gouvernement local. C'était la valeur symbolique de l'origine ethnique des élus, puisqu'elle est directement liée à la question de la propriété. L'appartenance religieuse était aussi en jeu dans la crise de Jos - la plupart des Hausa-Fulani étant musulmans et la plupart des groupes indigènes chrétiens.

Source: Egwu 2010.

et 1997 et le cœur des violences en 2007 et 2008. L'importance du Vallée du Rift s'explique par les raisons suivantes :

Multiethnique, il regroupe plusieurs groupes ethniques établis dans la province. Numériquement, il compte des groupes importants, entre autres les Kalenjin, les Masai, les Kikuyu et les Luhya. [Et] la région détient la plus grande part de l'ensemble des votes et des circonscriptions parlementaires à l'échelle nationale, ce qui la rend attrayante vu le nombre de votes et de circonscriptions parlementaires que les partis peuvent obtenir des blocs ethniques de cette région. L'adoption du scrutin majoritaire à un tour de style britannique la rend donc particulièrement attrayante (Kanyinga 2009, 326).

Par ailleurs, la plupart des anciens hauts plateaux occupés par les blancs se trouvent dans la vallée du Rift, où des groupes se battent pour obtenir des droits fonciers.

Les conflits fonciers ont aussi joué un rôle pendant les élections au Zimbabwe en 2000 et 2002. Même si le facteur racial était un élément majeur des politiques foncières, le Gouvernement en place a manipulé le conflit en déplaçant les travailleurs agricoles noirs et en les intimidant pour qu'ils ne votent pas pour l'opposition (Hammar et al. 2003; Sachikonye 2003).

Plus de la moitié des experts interrogés dans 10 pays sont d'accord ou tout à fait d'accord que la violence est une caractéristique majeure des campagnes politiques dans leur pays. Ce n'est que dans quatre pays que moins de 10% des personnes interrogées sont de cet avis (figure 5.2).⁴

Démocratie au sein des partis et conflit

Démocratie interne des partis

La démocratie interne des partis peut leur être bénéfique en renforçant l'attachement de leurs membres, en mobilisant les membres et les sympathisants en vue de leur participation aux activités du parti, en leur fournissant des mécanismes de règlement des conflits internes et en cultivant une image populaire du parti. Elle peut aussi rehausser la qualité de la participation et de la représentation démocratique dans la politique en général (Bojinova 2007).

Ce genre de démocratie est rare en Afrique pour les raisons suivantes :

- Le public africain ne connaît pas d'autres fonctions des partis politiques que celles d'organismes chargés de contester les élections pour contrôler le gouvernement.
- La plupart des partis sont associés au phénomène du « grand homme » par lequel le parti devient son fief.
- La plupart des partis ne pratiquent pas systématiquement l'inscription des membres

Encadré 5.4 Des violences électorales à la guerre civile au Congo

Les violences postélectorales de 1993–1994 ont certainement préparé le terrain pour une guerre civile en 1997 au Congo.

Après que les résultats des élections législatives de mai 1993, selon lesquels le parti du Président Lissouba est sorti majoritaire, ont été contestés par les autres candidats (Dennis Sassou-Nguesso et Bernard Kolelas), des violences ont éclaté entre leurs milices. Une autre élection a eu lieu en octobre 1993 et même si l'opposition a gagné quelques sièges de plus, le parti de Lissouba a conservé la majorité. L'opposition a accepté d'entrer au Parlement, mais des affrontements violents ont repris en novembre et entre ce moment-là et janvier 1994, jusqu'à 2 000 personnes ont été tuées.

En 1997, des affrontements entre les milices loyales à Sassou-Nguesso et celles du Président Lissouba ont éclaté suite à un contentieux au sujet des règles électorales. Au cours de la période allant de mai à octobre, lorsque Sassou-Nguesso s'est emparé du palais présidentiel, pas moins de 15 000 personnes ont perdu la vie. Les affrontements se sont poursuivis au cours des deux années suivantes, coûtant la vie à 20 000 autres personnes.

Source: Bekoe 2010.

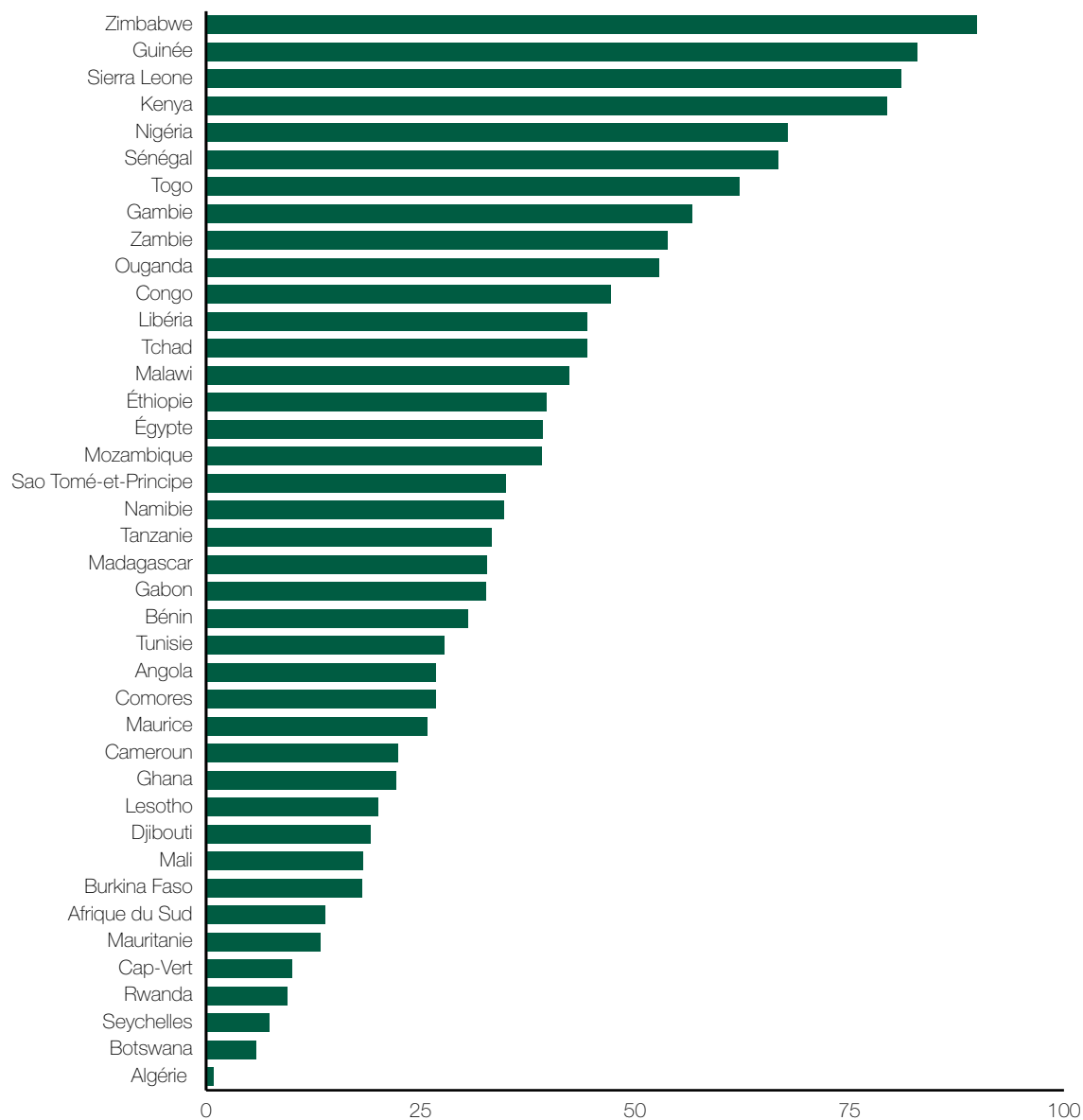
ou la perception des droits et dépendent donc de quelques groupes d'intérêt, surtout de l'élite instruite avec l'appui des dirigeants et chefs traditionnels, particulièrement pendant les élections.

- Le point précédent empêche aussi les sympathisants des partis de tenir les dirigeants responsables des finances et du choix des candidats aux primaires des partis. Lorsque le bailleur de fonds est un gros homme d'affaires, la démocratie en prend un grand coup.

L'absence de démocratie interne du parti signifie que le groupe d'intérêt

Figure 5.2 La violence est une caractéristique majeure des campagnes électorales - d'accord ou tout à fait d'accord

Pourcentage d'experts consultés approuvant cette affirmation, par pays (%)



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts 2012.

dominant peut manipuler la démocratie au sein du parti, d'où l'importance des dirigeants du parti lorsqu'ils discutent des problèmes majeurs du parti et des préoccupations plus générales des citoyens et de l'État.

Les contentieux internes rejailissent souvent sur les membres du parti et créent des divisions qui soit contribuent à une scission au sein du parti et à la naissance d'une nouvelle antenne, soit fragilisent la détermination du parti à s'occuper des questions d'ordre public. Plus un parti politique est rongé par ses propres querelles internes, plus ses dirigeants sont incapables de l'administrer, de s'occuper de sa gestion ou de compter sur la bonne volonté de ses membres.

Comme pour les élections générales, les primaires des partis peuvent être chaudement contestées, surtout lorsqu'elles sont le point d'accès au pouvoir et à la richesse de l'État. Les irrégularités électorales, y compris le truquage, ne sont pas rares et d'autres procédures sont bafouées. Les candidats peuvent mobiliser des groupes, souvent parmi les jeunes, pour faire campagne en leur faveur, notamment en ayant recours à l'intimidation, la corruption et la violence (Tijjani 2003). Les bailleurs de fonds et les « parrains » jouent un rôle primordial dans les primaires des partis, jetant leurs immenses ressources derrière un candidat dans l'espoir d'exercer un contrôle en cas de victoire (chapitre 6).

Au Nigéria, pendant les préparatifs en vue des élections générales de

2007, deux candidats aux postes de gouverneur ont été assassinés pendant les primaires au cours de ce qui semblait être un conflit interne au sein du parti (Adejumobi et Kehinde 2007). Au Zimbabwe aussi, des violences préélectorales ont éclaté au sein de l'Union nationale africaine – Front patriotique et du Mouvement pour le changement démocratique.

En général, de telles violences témoignent du très bas niveau de tolérance et de culture démocratique au sein des partis. Peu de pays garantissent des primaires sans manipulation et l'impunité est généralisée. Les violences au sein des partis alimentent les violences entre les partis et produisent une combinaison mortelle.

Violences entre les partis

La stabilité démocratique est en danger lorsque les clivages ethno-politiques reflètent « des sociétés profondément divisées dans lesquelles deux ou plusieurs groupes, soudés intérieurement, nettement polarisés et géographique-ment mélangés sont implacablement dressés les uns contre les autres » (Mozaffar et al. 2003, 380–81), même s'il n'existe pas de lien de causalité entre la diversité ethnique et l'instabilité démocratique.

Au lieu de considérer l'appartenance ethnique comme une ressource, les systèmes des partis favorisent parfois l'exclusion ethnique. Selon Horowitz (2003, 118–19), les systèmes

6 Les bailleurs de fonds et les parrains jouent un rôle primordial dans les primaires des partis

électorales axés sur le regroupement dans lesquels :

Les candidats sont tenus d'obtenir une répartition régionale des voix en plus d'une majorité à l'échelle nationale peuvent favoriser la conciliation si le territoire est un indicateur d'appartenance ethnique étant donné que les groupes sont concentrés par région. Toutefois, la réconciliation postélectorale peut être difficile sinon impossible dans les systèmes qui n'encouragent pas les regroupements de votes et ne tendent pas la main aux autres groupes ethniques.

Certains chercheurs l'expliquent par une approche centripète, c'est-à-dire des systèmes politiques qui encouragent les arrangements interethniques, de partis multiethniques et des politiques orientés vers le centre. Voici un argument représentatif de cette opinion :

Les résultats à somme nulle qui sèment la division ne sont pas des caractéristiques inévitables de la politique dans les sociétés divisées mais souvent une réaction aux règles institutionnelles du jeu dans lequel se déroule la compétition démocratique au sein du processus électoral. Une modification de ces règles institutionnelles, par exemple, l'introduction de systèmes électoraux qui facilitent la communication intercommunautaire, la négociation et l'interdépendance entre les politiciens rivaux et

les groupes qu'ils représentent peuvent contribuer grandement à la promotion d'une politique modérée et en conséquence aux perspectives de la démocratie dans des sociétés divisées (Reilly 2001, 2).

La démocratie tend à souffrir dans les pays divisés sur une base ethnique et dans les systèmes électoraux habituels, des partis à assise ethnique risquent de se former, ce qui peut amplifier les conflits ethniques (Chapman 2004). Il est toutefois possible de concevoir des systèmes électoraux qui encouragent des partis interethniques adaptés à tous les groupes ethniques et capables de recueillir les votes de ces groupes comme c'est le cas au Botswana, au Ghana et au Sénégal.

Les effets des violences électorales ne touchent pas seulement les partis en lice. Lorsque ces violences se propagent, elles embrasent des communautés entières, comme lors de la période postélectorale au Kenya en 2007 et 2008 et en Côte d'Ivoire en 2010 (annexe 5.1). Les déplacements provoquent des bouleversements économiques et sociaux majeurs dans la vie des communautés. Il s'ensuit beaucoup de traumatismes et de troubles post-traumatiques, surtout parmi les victimes, y compris beaucoup de femmes et d'enfants (plus d'un million en Côte d'Ivoire en 2010 et 2011). Les multiples conséquences des violences électorales se font donc sentir bien au-delà des partis et des protagonistes directement impliqués.

Au lieu de considérer l'appartenance ethnique comme une ressource, les systèmes des partis favorisent parfois l'exclusion ethnique

Les organismes de sécurité de l'État, les milices et les gangs de jeunes

Les partis au pouvoir peuvent influencer les campagnes électorales et intimider les opposants politiques par l'entremise des organismes de sécurité, des milices des partis et des groupes de jeunes.

Organismes de l'État

La police, l'armée et les forces de sécurité peuvent faire toute la différence dans la promotion ou la négation d'élections libres et équitables. Elles peuvent attiser les conflits électoraux et sont souvent en première ligne dans le truquage des résultats et le déclenchement des différends et même de la violence. En théorie, elles ternissent donc leur réputation et deviennent des organismes partisans auxquels il est impossible de faire confiance pour organiser des élections et quand cela se produit, les conflits électoraux peuvent éclater et se propager. Un tel parti pris politique se traduit par le défaut d'arrêter et de poursuivre les contrevenants, donnant lieu à une culture de l'impunité (Egwu 2010).

Même si l'observation d'Egwu porte sur l'expérience vécue au Nigeria, elle est manifestement applicable aux autres pays comme la Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Kenya et le Zimbabwe. Il est tentant pour les régimes au pouvoir d'utiliser les organismes de l'État comme la police pour faire pencher le processus électoral en leur faveur. Dans d'autres cas, les militaires sont aussi mis à contribution, de façon opportuniste, pour favoriser un régime qui aurait perdu les

élections comme en ce fut le cas en Côte d'Ivoire sous l'ancien Président Gbagbo.

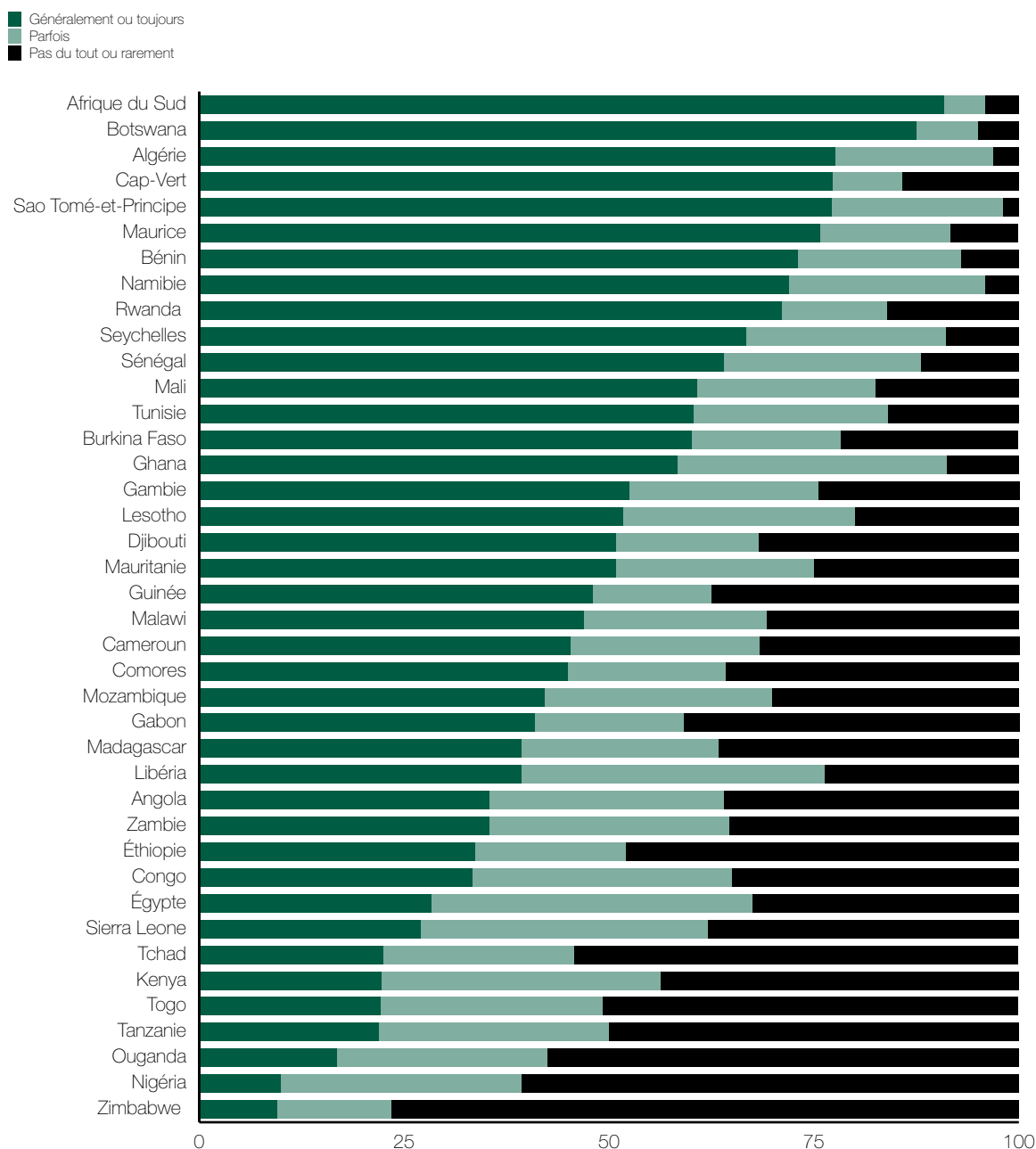
Dans l'enquête d'opinion auprès d'experts, ce n'est que dans moins de la moitié des pays (19) que plus de la moitié des experts consultés considèrent que les organismes de sécurité sont généralement ou toujours justes et non partisans pendant le processus électoral (figure 5.3). Mais des forces de sécurité de certains pays font preuve d'un réel professionnalisme (encadré 5.5).

Milices

Certains groupes de milices des partis politiques se font passer pour des sections de jeunes ; d'autres sont des militants affichant leur appartenance politique. Lors des élections au Zimbabwe en 2002 et 2008, des groupes de vétérans et d'agents de sécurité de l'État affiliés à l'Union nationale africaine du Zimbabwe – Front patriotique ont attisé les violences contre les partis de l'opposition (Réseau de soutien aux élections au Zimbabwe 2002 ; Secrétariat du Commonwealth 2002). Lors du deuxième tour de 2008, des forces appuyées par l'État ont fait monter le niveau de violence, dissuadant en fin de compte le dirigeant du parti Mouvement démocratique pour le changement, Morgan Tsvangirai, de se présenter (Réseau de soutien aux élections au Zimbabwe 2002; *Solidarity Peace Trust* 2008; EISA 2008). Le compromis fut un « Gouvernement d'unité nationale » en septembre 2008 négocié par Thabo Mbeki, avec l'aval de la Communauté de développement de l'Afrique

Figure 5.3 Les forces de sécurité jouent leur rôle de façon juste et non partisane pendant le processus électoral

Pourcentage d'experts consultés, par pays (%)



Source: Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

australe (SADC) et de l'Union africaine (UA).

Le Kenya est un exemple où les milices ethniques et les armées privées ont connu une croissance rapide, mettant à mal le monopole de l'État en matière de violence⁵. Elles ont participé aux violences postélectorales de 2007 et 2008 (Rapport sur le Kenya 2012), chacun se battant pour la cause de son groupe ethnique. De même, au Nigéria, le monopole de cet État est remis en cause par les milices ethniques, les « area boys » et les groupes d'auto-défense. Les acteurs politiques prennent parfois le contrôle de ces groupes, comme ce fut le cas dans les États de Rivers, Anambra et Katsina (Rapport sur le Nigéria, 2012). Les groupes de milices font partie du paysage politique dans ce pays —les armes sont présentes dans les négociations des partis politiques sur le partage du pouvoir (Adejumobi et Kehinde 2007).

En Côte d'Ivoire, les milices affiliées à l'État ont été associées aux violences postélectorales en 2010 et début 2011.

Gangs de jeunes

Dans les États qui sont régulièrement le théâtre de violences électorales, les jeunes sont parmi les principaux acteurs. Même s'ils ne sont pas habituellement les initiateurs de cette stratégie, ils jouent un rôle important dans les violences elles-mêmes à la demande des dirigeants des partis. Dans une bonne partie des violences pré et postélectorales, ils sont recrutés comme

Encadré 5.5 Pratiques louables au Cap-Vert, en Namibie et au Sénégal

Cap-Vert-Harmonie électorale

Les périodes électorales sont des occasions de dynamisme qui provoquent de grands mouvements sociaux dans le pays, créant ainsi un espace de confrontation. Pourtant il n'existe pas de cas documentés de violences massives associées aux élections. Le déploiement de la police et des autorités électorales, ainsi que l'encouragement des dirigeants des partis, ont aidé à maintenir la paix.

Les trois-quarts des experts croient en l'absence de violence récurrente dans les élections générales du pays. Les discussions du groupe de réflexion laissent entendre que la violence est plus verbale que physique (Rapport sur le Cap-Vert, 2012).

Namibie-Une police forte

La police namibienne a démontré un degré louable de neutralité et de professionnalisme face aux actes de violence politique et d'intimidation portés à son attention. Dans l'enquête d'opinion auprès d'experts, 72% des personnes interrogées estiment que les forces de sécurité sont le plus souvent ou toujours justes et non partisans (voir figure 5.3).

Mais c'est peut-être le moment de donner à des mécanismes spécialisés, sinon à la Commission électorale de la Namibie, les moyens de gérer les conflits politiques et électoraux (Rapport sur la Namibie, 2012).

Sénégal-Élections pacifiques

Malgré les inquiétudes causées par les violences qui ont éclaté entre 2000 et 2009, le Sénégal a tenu des élections régulières marquées par une stabilité attribuable à une longue évolution politique. Les forces de sécurité ont largement contribué à la paix, comme lors de la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2012. L'homogénéité de la population est aussi un facteur (Rapport sur le Sénégal, 2012).

« fantassins » par les dirigeants des partis ou les bailleurs de fonds. Il s'agit majoritairement de jeunes hommes auxquels on inculque la propagande du parti et le discours de haine avant de les lâcher sur les

Encadré 5.6 Les jeunes et les violences politiques en Sierra Leone

À l'origine de la guerre civile qui a duré une décennie se trouve une catégorie de jeunes marginalisés, originaires surtout des régions rurales, sans instruction ni emploi. La Sierra Leone compte une forte population de jeunes chômeurs prêts à être recrutés. À cause de leur participation au conflit, surtout ceux qui sont au chômage ou sous-employés, leur situation préoccupe beaucoup les décideurs : il y a plus de 30 000 jeunes ex-combattants, qui ont parfois été utilisés dans les actes de violence.

Les jeunes forment une armée sans cesse croissante de chômeurs, socialement rejetés et qui constituent une menace permanente pour la sécurité, comme ce fut le cas lors des tensions politiques qui ont précédé les élections de 2012.

Source: Rapport sur la Sierra Leone, 2012.

opposants (du même parti ou d'un autre parti).

Le taux de chômage élevé et la pauvreté créent un terrain fertile pour les actes de violence de ces jeunes qui sont attirés par l'argent, l'alcool, la nourriture et les promesses de travail et de postes au sein du parti et du gouvernement. Ils ne reçoivent aucune formation idéologique, ou si peu, qui les appelle à la retenue, ce qui explique les violences aveugles qui donnent froid dans le dos contre des opposants au Burundi, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, au Kenya, au Nigéria, en Sierra Leone et au Zimbabwe (encadré 5.6).

Rôle des médias dans les conflits

Le rôle des médias est stratégique : leur pouvoir et leur influence leur permettent de jeter de l'huile sur le feu ou de calmer la situation par

des reportages impartiaux. Dans certains actes de violence, les médias attisent la haine et appellent la vengeance comme ce fut le cas pendant le génocide au Rwanda et lors des violences postélectorales au Kenya. Ailleurs, à l'exemple des violences postélectorales au Zimbabwe, certains médias ont orchestré une campagne de désinformation partisane soutenant le parti au pouvoir.

En cas de conflits électoraux en particulier, les médias sont censés se comporter de manière plus responsable et ne pas envenimer la situation. Au Rwanda, par exemple, une disposition légale prévoit qu'aucun parti ou candidat ne doit en menacer un autre, commettre des actes de violence à son égard, inciter quelqu'un d'autre à le faire ou entraver de toute autre façon la liberté de faire campagne (Rapport sur le Rwanda 2012).

Les médias devraient aussi exprimer des points de vue indépendants et diversifiés tout en évitant des commentaires qui amplifient les conflits et veiller à ce que leur information soit exacte et fournie à temps de façon à réduire une éventuelle désinformation pendant le processus électoral (Rapport sur le Kenya 2012). Au Kenya, les médias diffusaient les deux-tiers environ de l'information concernant les questions politiques et électorales. Pendant les élections générales de 2007, les stations radiophoniques locales surtout ont eu un impact significatif sur les résultats et ont été associées à l'incitation aux violences électorales. En Sierra Leone, les radios appartenant aux partis ont été accusées d'avoir

dégénéré en « machines de haine et de propagande » (Rapport sur la Sierra Leone 2012). Appartenant à l'époque au parti au pouvoir et au principal parti d'opposition, elles ont été fermées par la suite.

Au Zimbabwe, les reportages partiels sur le processus politique et électoral par la radio d'État ont suscité des appels à sa transformation en un véritable radiodiffuseur public qui couvre les élections de manière « équitable et équilibré » (Rapport sur le Zimbabwe 2012). Il a été enjoint à la Commission électorale du Zimbabwe d'user de l'autorité que lui confère la Loi électorale pour s'assurer que le radiodiffuseur ne tient pas de propos haineux pendant la campagne.

Les codes électoraux et les règlements relatifs aux médias doivent comprendre des dispositions interdisant aux médias des partis et à ceux de l'État de tenir des propos incendiaires pendant les conflits électoraux.

Gestion des conflits électoraux - Mécanismes étatiques

Des conflits ou des contentieux peuvent surgir à n'importe quel stade du processus électoral (encadré 5.7). L'important est de savoir comment les prévenir, les gérer et ensuite les résoudre et empêcher qu'ils ne dégénèrent puisqu'ils accroissent la méfiance entre les partis et les candidats. Leonard (2010, 49) souligne ce point tout en relevant les éléments les plus importants qui sont susceptibles d'atténuer les violences et qui sont de nature à rendre les élections

libres et équitables en Afrique, notamment :

Un organisme de gestion des élections indépendant, . . . un règlement judiciaire des contentieux électoraux rapide et fondamentalement équitable, une surveillance efficace et non partisane de la sécurité du processus électoral (une police non partisane et une armée neutre) et l'assurance que les partis ayant perdu les élections ne seront pas défavorisés à tout jamais.

D'où la nécessité de mécanismes susceptibles de résoudre les conflits rapidement lorsqu'ils surgissent (comme c'est le cas en Tunisie, encadré 5.8). Ces mécanismes devraient inclure les représentants des partis et des candidats et prendre la forme de comités habilités à enquêter sur les causes des conflits et à prescrire des solutions à ces conflits. En Afrique du Sud par exemple, ces mécanismes comprennent des comités de gestion des conflits, des organismes chargés de l'application de la loi (tels les comités d'opérations communes), les comités de liaison des partis et les tribunaux (Moepya 2010).

Les conflits les plus délicats sont ceux qui touchent l'acheminement des bulletins de vote, leur dépouillement et la proclamation des résultats. Lorsque les procédures des organismes de gestion des élections concernant ces différentes étapes du processus électoral suscitent peu de confiance, des contentieux naissent et peuvent rapidement devenir violents. Les retards qui interviennent dans la proclamation des résultats font souvent monter les tensions

Encadré 5.7 Sources potentielles de conflits électoraux

Cinq types de conflits peuvent exister pendant les élections :

- *Conflit lié à l'identité* pendant l'inscription sur les listes électorales lorsque les réfugiés ou les autres migrants victimes de conflits ne peuvent pas établir ou rétablir leurs identités officiellement reconnues.
- *Conflit lié à la campagne électorale* lorsque des rivaux cherchent à interrompre la campagne des opposants, à intimider les électeurs et les candidats et à recourir aux menaces et à la violence pour influencer la participation au vote.
- *Conflit lié au scrutin* lorsque les rivalités éclatent au bureau de vote le jour du scrutin.
- *Conflit lié aux résultats* lorsque les rivalités éclatent au bureau de vote le jour du scrutin.
- *Conflit lié à la représentation* lorsque les élections sont organisées comme des événements à somme nulle et que les perdants sont exclus de la participation à la gouvernance.

Source: Fischer 2002.

Encadré 5.8 Gestion des recours relatifs aux élections en Tunisie

Même s'il a fallu relever des défis de taille pour l'élection présidentielle de 2011, le processus électoral a été relativement paisible. Une présence militaire et policière importante aux bureaux de vote y a contribué.

Même si le délai d'appel prévu par le décret-loi no 35 était très court, les candidats ont déposé 132 appels contre les décisions des organismes électoraux régionaux. Plus de la moitié ont eu gain de cause. La procédure d'appel avait été simplifiée antérieurement, ce qui a contribué à empêcher que des appels abusifs ne retardent la proclamation des résultats.

Source: Rapport sur la Tunisie 2012.

politiques et alimentent les craintes de falsification des résultats.

Les conflits et surtout les violences au stade du dépouillement du scrutin et de la proclamation des résultats nuisent à l'intégrité du processus et

une fois que celle-ci est entamée, il est extrêmement difficile de rétablir la confiance dans le processus après le déclenchement des contentieux et des violences électorales. Il est donc primordial de surveiller de près les déclencheurs potentiels de conflit.

Ceux-ci incluent les doutes au sujet des bulletins, y compris leur acheminement vers les centres de dépouillement et à partir de ces centres, leur collecte et le moment de la proclamation des résultats. En Afrique, cette étape du processus électoral, le dépouillement des scrutins et la proclamation des résultats, peut prendre deux à quatre jours, parfois davantage et c'est une période de très haute tension. Une gestion professionnelle, transparente et équitable de cette phase réduit sensiblement les tensions et les possibilités de conflits.

Toutefois, un processus électoral ne peut être toujours exempt d'erreurs. Il devrait exister un mécanisme intégré permettant le recomptage des bulletins de vote ou l'organisation d'un deuxième tour dans la circonscription ou le district visé. C'est ce qui est arrivé lors des élections de 2008 au Ghana, qui ont été largement considérées comme justes et équitables (Kelly 2009). Même dans ce cas, les résultats des élections ont démontré que les rivalités ethniques n'avaient pas disparu, mais heureusement « le principal clivage Akan-Ewe n'est qu'une rivalité électorale qui ne va pas jusqu'à la violence et les changements de régime permettent de le contenir, chaque groupe ayant l'occasion de faire

partie du Gouvernement pendant une certaine période » (Kelly 2009, 446).

Règlement des contentieux

Plus un système électoral est bien organisé et efficace, moins il y aura des contentieux électoraux nécessitant une décision des tribunaux ou autres organismes. Néanmoins, peu d'élections sont parfaites au point de ne pas susciter de contentieux. Ceux-ci peuvent survenir entre candidats aux élections législatives, entre les partis en lice et entre candidats rivaux à la présidence. En 2000, aux États-Unis, le contentieux entre les candidats George Bush, le républicain et Al Gore, le démocrate, ont attiré l'attention du monde entier. Plus récemment, l'Afrique a connu des disputes enflammées en Éthiopie (2005), au Kenya (2007), au Nigéria (2007), au Zimbabwe (2008), en Côte d'Ivoire (2010), en Guinée (2010) et en République démocratique du Congo (2011).

En Afrique, la plupart des contentieux électoraux sont causées par les mauvaises pratiques suivantes : violations de la loi électorale ou des règlements électoraux du parti ; inefficacité de l'administration ; vices de procédure et corruption au cours du processus électoral⁶.

Même si les contentieux sont inévitables, la question importante est de savoir s'il existe des mécanismes permettant de les résoudre de manière pacifique et satisfaisante (voir chapitre 4). L'organisme de gestion des élections, par exemple, doit suivre certains principes de gestion des contentieux et ses procédures doivent

être connues de tous, fondées sur les règles et prévisibles (Rapport sur le Kenya, 2012).

Base constitutionnelle et juridique de règlement des contentieux

En règle générale, les constitutions et les lois africaines prévoient des mécanismes de règlement des contentieux qui se produisent avant ou après les élections. Ces dispositions sont importantes car les mécanismes qu'elles prévoient permettront de réduire la fréquence des contentieux et d'empêcher qu'ils ne dégénèrent en violences. Autrement dit, sans ces dispositions et ces mécanismes, parallèlement avec d'autres dispositions et mécanismes de gestion démocratique de la diversité, les élections en Afrique deviendront des mécanismes, non pas de prévention ou de résolution des conflits, mais de précipitation et d'aggravation des conflits.

Lorsqu'il existe des dispositions prévoyant le règlement des contentieux, les organismes de gestion des élections et les tribunaux se partagent les pouvoirs en général. Alors que les contentieux pré-électoraux sont généralement du ressort des mécanismes internes du parti ou des tribunaux inférieurs traditionnels (ou des deux), dans plusieurs pays comme le Nigéria et la Sierra Leone les contentieux électoraux sont du ressort de tribunaux spéciaux (ou tribunaux électoraux). Les deux types sont habituellement régis par des dispositions prévoyant la révision de leurs décisions par les tribunaux en ce qui concerne les organismes de gestion des élections et par des

6 En règle générale, les constitutions africaines et les lois électorales prévoient des mécanismes de règlement des contentieux qui se produisent avant ou après les élections

tribunaux supérieurs dans le cas des tribunaux inférieurs.

En règle générale, les candidats et les partis lésés par les décisions relatives aux différends électoraux rendues par les organismes de gestion des élections doivent saisir les tribunaux parce que ces organismes, qui sont souvent enracinés dans la « jungle » politique, ne devraient pas être juge ou jury dans leur propre affaire.

En Éthiopie, la Loi électorale, Proclamation no 53 habilite la Commission électorale nationale à « mener des enquêtes, annuler les résultats des élections, ordonner une nouvelle élection ou prononcer une injonction et traduire les auteurs devant le tribunal si elle reçoit une dénonciation faisant état de violation de la loi pendant le processus électoral ». En Afrique du Sud, la Loi no 15 de 1996 sur la Commission électorale habilite la Commission électorale indépendante à trancher les différends électoraux qui découlent de l'organisation, l'administration et la conduite des élections s'ils sont de nature administrative et à régler à l'amiable les questions qui font l'objet d'une contestation ou d'un appel devant elle. La loi prévoit également un recours contre les décisions de la Commission électorale devant le tribunal électoral, ce dernier statuant en dernier ressort sur la question au même titre que la Cour suprême.

Au Nigéria, dans les affaires tranchées par la Cour suprême, la position de la jurisprudence relative au règlement du contentieux électoral est passée de la non ingérence

dans ce qui était décrit comme une « affaire interne » des partis politiques concernant leur processus de nomination à une fonction publique électorale à l'acceptation de connaître des contentieux électoraux au sein des partis formulés par les membres lésés.

Le degré de crédibilité des tribunaux électoraux n'est pas toujours élevé. En 2007, après l'élection présidentielle contestée au Kenya, l'un des candidats a refusé de déposer une requête en invalidation parce qu'il jugeait les procédures judiciaires inefficaces. Leur impartialité est aussi parfois contestée. En Sierra Leone, par exemple, l'indépendance des juges était considérée comme étant minée par la corruption (Rapport sur la Sierra Leone 2012).

Les retards constituent aussi un problème. Les requêtes en invalidation ont trop souvent traîné devant les tribunaux, fragilisant la confiance du public et la légitimité du gouvernement. Le retard accusé par la Cour suprême à se prononcer sur une affaire entre la Commission électorale nationale et le principal parti d'opposition de la Sierra Leone au sujet de l'annulation des résultats dans 477 bureaux de vote a créé des tensions entre le Directeur général des élections et l'opposition pendant plus de quatre ans. Les retards intervenus dans le règlement des griefs concernant les élections de 2007 ont provoqué une crise de légitimité du Gouvernement dans les bastions de l'opposition des régions du Sud et de l'Est (Rapport sur la Sierra Leone 2012).

Pour régler la question des retards, le Ghana a mis en place un mécanisme prévoyant un règlement des contentieux électoraux en temps utile. En 2008, le Président de la Cour suprême du Ghana a émis une directive à l'intention des juges et des tribunaux désignés leur donnant pour mandat de connaître des contentieux électoraux, des requêtes en invalidation et des délits électoraux dont ils seraient saisis (Rapport sur le Ghana 2012). Les contentieux électoraux et les requêtes seraient entendus par les juges désignés dans les régions sous la supervision des juges de la Haute Cour. À Maurice, les contentieux électoraux sont habituellement examinés par les instances judiciaires devant lesquelles les résultats des élections peuvent être contestés par voie de requêtes en invalidation (Rapport sur l'Île Maurice 2012).

Le Malawi a aussi su relever le défi (encadré 5.9).

Perceptions non flatteuses de la gestion des contentieux

Le tableau général qui ressort de l'enquête d'opinion auprès d'experts est que les contentieux électoraux ne sont pas bien gérés (figure 5.4). Ce n'est que dans huit pays que la moitié des personnes interrogées étaient d'accord ou tout à fait d'accord que les contentieux électoraux étaient bien gérés à la satisfaction des partis politiques. Dans 15 pays, plus de la moitié des personnes interrogées étaient en désaccord ou tout à fait en désaccord. Ces conclusions révèlent un grand vide dans les mécanismes institutionnels de gestion des contentieux électoraux.

Encadré 5.9 Réforme en matière de règlement des contentieux au Malawi

À cause des délais laxistes de règlement des affaires résultant des élections, la plupart des affaires dont est saisie la Haute Cour au Malawi traînent au-delà de la période électorale et la plupart d'entre elles deviennent simplement des controverses théoriques.

Faisant remarquer que toute justice retardée vaut déni de justice, le Président de la Cour suprême a émis une Directive pratique (No. 2) en février 2009 réduisant les délais de règlement des affaires. Le document prévoit les mesures et les délais de procédure que doivent respecter la Haute Cour, la Cour de cassation et les partis en cause afin d'éviter des retards inutiles. Il prévoit un délai de 24 jours entre la date de la requête et la décision de la Haute Cour. Ces mesures étaient nécessaires : la population du Malawi n'était en général pas satisfaite de la façon dont les contentieux électoraux étaient réglés (voir figure 5.4).

Source: Rapport sur le Malawi 2012.

Les États devraient donc adopter des mécanismes appropriés, en l'occurrence des tribunaux électoraux. Le mécanisme doit être enraciné dans le système judiciaire et travailler en étroite collaboration avec les organismes de gestion des élections.

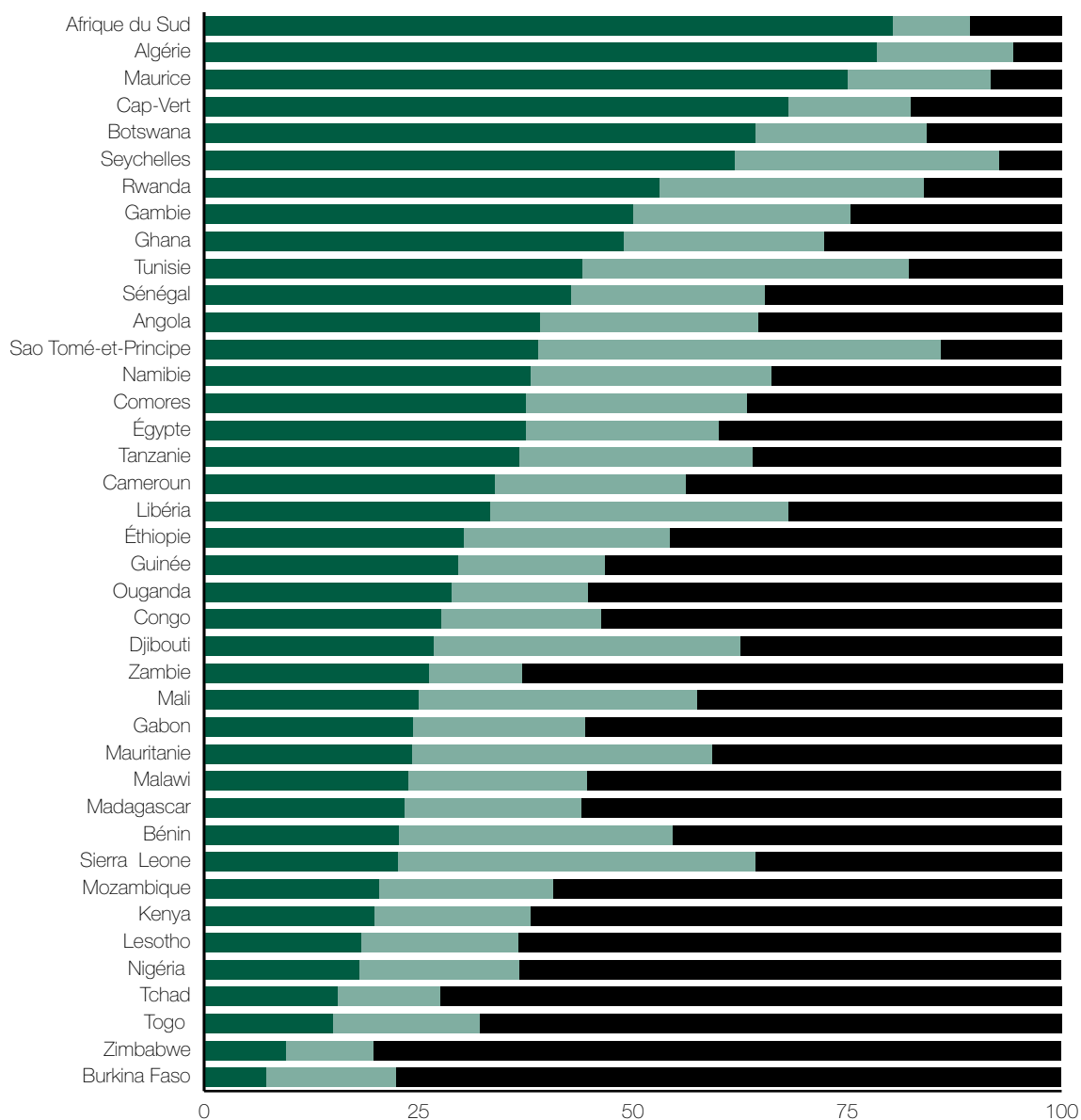
Coûts élevés

Étant donné que les contentieux électoraux coûtent cher, seuls les partis et les candidats disposant d'un véritable trésor de guerre « forment des requêtes ». Ceux dont les ressources sont limitées éprouveront des difficultés. Un fonds d'aide juridique pour les aider à déposer et à défendre leurs requêtes par exemple, peut donc s'avérer nécessaire. Un plus grand nombre d'acteurs dans le processus électoral pourraient donc tirer parti des mécanismes de règlement des contentieux.

Figure 5.4 Les contentieux électoraux sont en général bien gérés à la satisfaction des partis politiques

Pourcentage d'experts interrogés, par pays (%)

■ D'accord ou tout à fait d'accord
 ■ Ni d'accord ni en désaccord
 ■ Tout à fait en désaccord ou en désaccord



Source: Enquête d'opinion auprès des experts 2012.

Expériences de gestion des conflits électoraux

En Afrique du Sud, les mécanismes de médiation, d'arbitrage et de règlement sont de plus en plus utilisés dans la prévention et la gestion des conflits. Ils ont le mérite d'être peu coûteux, accessibles et rapides pendant le processus électoral. L'Afrique du Sud, Maurice et la Namibie portent habituellement leurs contentieux devant les tribunaux électoraux (Kadima 2009), mais la République démocratique du Congo (et l'Afrique du Sud) utilisent aussi d'autres mécanismes.

Des comités de gestion des conflits sont indiqués surtout lorsque les tribunaux ne sont pas considérés comme impartiaux et dans les régions rurales où les tribunaux sont rares. La création de comités de liaison multipartites dans certains pays a permis aux organismes de gestion des élections de consulter les parties prenantes régulièrement et d'aborder les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentaient. En Afrique du Sud, les comités de liaison des parties ont joué un rôle primordial dans la réduction des décès liés aux élections en désamorçant les contentieux électoraux (encadré 5.10).

Une tentative récente de la Sierra Leone pour répondre à la question des conflits entre les partis a été la modification, en 2012, de la Commission d'enregistrement des partis politiques, de façon à renforcer les pouvoirs de réglementation des partis politiques par la Commission. La modification a été qualifiée de « remarquable en ce qu'elle est unique dans la région et qu'elle

Encadré 5.10 Comités de liaison en Afrique du Sud

Créés en 1998 et composés de deux représentants de chaque parti enregistré, les comités de liaison des partis servaient de vecteur de consultation et de coopération entre la Commission électorale indépendante et les partis politiques sur les questions électorales.

Ils ont joué un rôle important et crucial en veillant à ce que les adversaires immédiatement et directement concernés dans une élection se consultent et consulte la Commission régulièrement sur toute question pouvant nuire à la crédibilité, au caractère libre et à l'équité d'une élection législative. Contrairement aux autres mécanismes de résolution des conflits, les activités de ces comités se poursuivent tout au long du cycle électoral.

Un exemple : pour éviter les différends en matière de limites des circonscriptions, la Commission consulte les Comités de liaison dans toutes les sphères du gouvernement sur les délais et les principes qui régiront chaque cycle de délimitation des districts électoraux et le système d'approbation qui sera suivi.

Source: Moepya 2010.

confère à la Commission d'importants pouvoirs sur les activités des partis politiques » (Fortier 2012).

Gestion des conflits électoraux - autres approches

Le discours sur la gestion et la résolution des conflits a besoin d'être élargi. Premièrement, les bonnes pratiques sont très rarement diffusées, tous les conflits électoraux ne tournent pas à la violence et ne déplacent pas les populations. Deuxièmement, les décideurs en matière de politique électorale doivent tirer les enseignements des expériences qui non seulement ont permis de désamorcer avec succès les conflits électoraux mais qui ont aussi mis sur pied des systèmes électoraux qui réduisent au minimum les griefs fondés sur la diversité et l'injustice.

**Innovateur,
le système
continental
d'alerte rapide de
l'Union Africaine
tente de prévenir
les conflits liés
à la diversité**

Certaines bonnes pratiques de la société civile et des organisations internationales et régionales, qui ont permis de prévenir ou de résoudre des conflits électoraux sont soulignés ci-après.

Initiatives de la société civile

Afrique du Sud. Les décès liés aux élections sont passés de plus de 1 000 en 1994 à zéro au cours des élections de 2004 et 2009. Ce succès remarquable découle en grande partie du travail préventif des organisations de la société civile, de la Commission électorale indépendante et des comités de liaison des partis. Luttant contre l'intolérance politique, le Forum pour la démocratie et les élections du KwaZulu-Natal, un réseau de 17 organisations de la société civile, a été formé en 1998 dans le but d'assurer un environnement électoral provincial favorisant une participation libre et pacifique (Mottiar 2010). Cinq sous-comités ont été créés sur les thèmes : démocratie et éducation des électeurs, surveillance des violences, médiation et résolution des conflits, observation des élections, respect de la légalité et procédures judiciaires (encadré 5.11).

Les organisations des sociétés civiles ont réussi à contenir la violence dans la partie la plus explosive de l'Afrique du Sud. Les violences électorales dans tout le pays ont aussi considérablement diminué au cours des 15 années qui ont suivi 1994. Ces initiatives des organisations de la société civile sont complétées par la Loi électorale (1998), qui contient un Code de conduite régissant les

partis et les candidats et par un tribunal électoral (Booyesen 2009).

Le modèle de l'Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique (EISA) a permis de dissiper les conflits électoraux grâce aux comités de médiation communautaire. Tenant son nom de l'Institut électoral régional pour la viabilité de la démocratie en Afrique, qui l'a conçu et propagé, le modèle est né des expériences pratiques que l'institut a tiré de son aide aux pays. Ayant commencé en Afrique du Sud, il a été reproduit au Lesotho et en Zambie. Certains chefs traditionnels, des forces de sécurité et même le pouvoir judiciaire ont apporté leur concours (Kadima 2009).

République démocratique du Congo. Conjointement avec les organismes de gestion des élections, les partis politiques et les organisations de la société civile, l'EISA a contribué à la mise sur pied des comités. Des initiatives locales tendant à prévenir et gérer les conflits ont été mises à contribution (Kadima et Tshiyoyo 2009). Les médiateurs ont joué un rôle primordial en désamorçant et en gérant les conflits qui ont éclaté au sein des communautés locales, surtout au Nord et au Sud Kivu et dans le Maniema où les risques de violence étaient élevés (Kadima and Tshiyoyo 2009).

Nigéria. La campagne nationale pour la réduction des violences électorales a été lancée en 2007 pour détecter systématiquement les violences électorales et diffuser l'information sous forme de système d'alerte rapide à l'intention des

parties prenantes, de la police et des autorités de l'État, et pour mettre sur pied des dispositifs permettant de répondre aux violences au fur et à mesure qu'elles éclatent (Egwu 2010).

La médiation des organisations internationales et régionales liée aux élections

La médiation assurée dans les contentieux électoraux par des organisations internationales et régionales a pris de l'ampleur récemment, notamment celle de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Union Africaine (UA), de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la SADC. Elle s'est avérée déterminante en Guinée, au Kenya et au Zimbabwe. Ces efforts devraient s'inscrire dans la durée afin de fournir à ces pays des bases solides leur permettant de se passer d'une telle assistance à moyen et à long terme.

Le défi consiste maintenant à mettre sur pied un système d'alerte rapide par lequel ces organisations peuvent intervenir pour devancer les conflits. Leurs protocoles sur la gouvernance et les élections devraient donc être ratifiés afin qu'elles puissent commencer à s'impliquer davantage dans la gestion des conflits (UA 2007; SADC 2004).

D'ores et déjà, le système continental d'alerte rapide de l'UA tente de prévenir les conflits liés à la diversité, surtout ceux qui découlent des élections (encadré 5.12). Il doit être renforcé davantage. Il en est de même de l'engagement de l'UA envers les organismes de gestion des élections

Encadré 5.11 Forum pour la démocratie et les élections du KwaZulu-Natal, Afrique du Sud

Les sous-comités de surveillance des violences ont pour principal objectif de suivre de près les points chauds habituels et de communiquer l'information à la Commission électorale indépendante et à la police. Ils sont devenus un mécanisme d'alerte rapide mettant en évidence les zones et les incidents de violence dans le but de permettre aux organismes compétents de contenir ces violences avant qu'elles dégénèrent (Mottiar 2010). La visibilité des personnes faisant le suivi de ces violences a contribué dans une certaine mesure à leur réduction.

Le sous-comité chargé de la médiation et de la résolution des conflits ainsi que le sous-comité chargé du respect de la légalité et des procédures judiciaires ont aidé à promouvoir la paix pendant les élections en réunissant les parties prenantes tout en visant la masse, en la représentant et en la faisant participer davantage au processus. Les médiateurs sont respectés en partie parce que : « On s'attend généralement à ce que les médiateurs interviennent et jouent leur rôle de médiation en cas de violation du Code de conduite électorale. Les médiateurs des deux sous-comités [médiation et résolution de conflit, et respect de la légalité et procédures judiciaires] qui sont recrutés sur la base de leur expérience antérieure et de leur familiarité avec les processus électoraux doivent être neutres et donc ne pas occuper de poste au sein d'un parti » (Mottiar 2010, 121).

lorsqu'ils ont besoin de son appui. Les élections devraient être transformées en outils de gestion des conflits et ne plus être des déclencheurs de conflits et d'instabilité (Comité des sages de l'UA 2010).

Une question plus importante encore se pose au sujet de la structure même - de diversité et d'inégalité - dans laquelle mûrissent les conflits électoraux. Comme on l'a déjà vu, leurs causes sont historiquement enracinées et seule une action politique concertée des gouvernements nationaux, des partis et des organisations de la société civile pourra y répondre. Ces causes profondes doivent être éliminées totalement,

Encadré 5.12 Système continental d'alerte rapide

L'article 12 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine prévoit la création d'un système continental d'alerte rapide (SCAR) dont l'objectif principal est d'« informer le Conseil de paix et de sécurité des conflits potentiels et des menaces à la paix et à la sécurité en Afrique et pour recommander les mesures à prendre ».

Le système continental d'alerte comprend deux parties :

Un centre d'observation et de contrôle dénommé « salle veille » situé à la Direction de la gestion des conflits de l'Union et chargé de la collecte et de l'analyse des données sur la base d'un module approprié d'indicateurs d'alerte rapide ;

Des unités d'observation et de contrôle des mécanismes régionaux directement reliées par des moyens de communication appropriés à la salle veille, qui collectent et traitent les données recueillies à leur niveau et les transmettent à la salle veille.

Depuis 2006, des efforts ont été déployés pour que le SCAR soit opérationnel même s'il y a encore beaucoup à faire pour qu'il gère efficacement les conflits électoraux.

Source: Comité des sages de l'UA 2010, 46 et 47.

il ne suffit pas de s'attaquer à leurs effets en période électorale.

Les pays africains ont déjà mis sur pied des mécanismes régionaux et sous-régionaux. Au niveau panafricain, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance prévoit que les États parties doivent (UA 2007):

- Créer et renforcer des organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections;
- Créer et renforcer des mécanismes nationaux pour régler,

dans les meilleurs délais, les contentieux électoraux;

- Faire en sorte que les partis et les candidats qui participent aux élections aient un accès équitable aux médias d'État, pendant les élections;
- Adopter un code de conduite qui lie les partis politiques légalement reconnus, le gouvernement et les autres acteurs politiques avant, pendant et après les élections. Ce code contient un engagement des acteurs politiques à accepter les résultats des élections ou les contester exclusivement par des voies de droit.

L'UA et les organisations sous-régionales comme la CEDEAO et la SADC ont mis sur pied des missions d'observation de presque toutes les élections lorsque les pays les autorisent. Par ailleurs, l'article 19 du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO expose la responsabilité des groupes dans la prévention des conflits, à savoir l'alerte rapide, la médiation, la conciliation, le désarmement préventif et le déploiement préventif, par exemple de l'organe de médiation à la CEDEAO et de sa force pré-positionnée (CEDEAO 2008).

Au niveau sous-régional, la CEDEAO a désormais de solides antécédents grâce à la mise en pratique de son Cadre de prévention des conflits (qui doit être interprété conjointement avec le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance » ; CDEAO 2001).

L'article 38 recommande d'adhérer strictement aux normes constitutionnelles dans les pratiques électorales ; il rejette l'accession ou le maintien anticonstitutionnel au pouvoir et définit les paramètres régissant la conduite d'élections pacifiques et crédibles qui soient libres, équitables et transparentes. Le Protocole charge par ailleurs la CEDEAO d'assister les États membres dans les questions électorales.

L'article 53 énonce les mécanismes qui sont de nature à assurer l'efficacité du Protocole sur la démocratie et la gouvernance en soulignant des activités comme l'obligation pour la CEDEAO de prêter assistance aux États membres et aux instances locales dans la préparation d'élections libres notamment par un appui technique et financier pour la conduite du recensement, l'éducation des électeurs, la promulgation des codes électoraux et la formation des agents électoraux, des moniteurs et des observateurs.

L'article 53 exhorte aussi les États membres à encourager la mise en place de plates-formes permanentes qui rassemblent les organismes de gestion des élections, les partis politiques, les services de sécurité, les médias et la société civile pour des échanges des vues, élaboration des codes de conduite électoraux et les modalités de résolution pacifique des désaccords liés aux élections.

La CEDEAO a eu recours à l'intervention (Sierra Leone et Libéria), à la médiation et la réconciliation (Gambie, Guinée et Togo), ainsi qu'à la menace de la force (Burkina

Faso, Côte d'Ivoire et Mali) dans certains pays ouest-africains où les mécanismes nationaux avaient échoué.

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et la SADC ont aussi créé des mécanismes dans leurs États membres. La SADC a adopté des Principes et directives régissant les élections démocratiques qui ont été mis à l'épreuve deux fois (Matlosa 2005). Même si les efforts de la SADC n'ont abouti qu'à la constitution d'un gouvernement d'union nationale au Zimbabwe, ils ont permis d'écarter le Président de Madagascar, qui avait perpétré un coup d'État en mars 2009. Dans ce cas-là, non seulement la SADC a refusé de reconnaître les usurpateurs, mais elle a aussi suspendu le pays de toutes ses institutions (Møller 2009).⁷

Des coalitions des pays de la SADC sont intervenues, sous mandat de l'ONU et de la SADC, pour restaurer la démocratie dans des pays touchés par des tensions politiques. En réponse à une intervention militaire conjointe du Rwanda et de l'Ouganda en République démocratique du Congo en 1998, l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe ont envoyé des forces pour protéger le régime de Laurent Kabila, ce qui peut être considéré comme une défense collective au sens de l'article 51 de la Charte des Nations Unies. Même si au départ la mission n'avait aucun mandat formel de la SADC, elle a reçu son aval par la suite. Plus tôt en 1998, l'Afrique du Sud et le Botswana sont intervenus au Lesotho, officiellement pour empêcher la perpétration d'un coup d'État, qui a

en quelque sorte également reçu un mandat de la SADC (Møller 2009).

La Communauté d'Afrique de l'Est élabore actuellement ses lignes directrices en matière d'observation des élections et son Protocole sur la bonne gouvernance, attendu depuis longtemps. Toutefois, la communauté sous-régionale a utilisé à bon escient la Déclaration de l'UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, la Déclaration des droits de l'homme et le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques de l'ONU. C'est en vertu de ces lignes directrices que la Communauté d'Afrique de l'Est a déployé plusieurs missions d'observation au Kenya en 2007 et au Burundi en 2010.

Ces initiatives de l'UA illustrent le rôle de premier plan qu'elle joue dans la médiation, même si certains conflits auraient besoin d'être désamorcés urgemment.

Conclusions et recommandations

Les conclusions de ce chapitre sont les suivantes :

- Les systèmes de partis et les systèmes électoraux sont invariablement associés aux risques de conflits, la représentation proportionnelle donnant lieu à des élections moins marquées par l'acrimonie et la violence que les autres systèmes.
- La plupart des partis politiques accusent un déficit démocratique en leur sein, ce qui se traduit parfois par des

affrontements entre les sympathisants des candidats. Ce sont toutefois les conflits entre partis et ceux provoqués par les résultats d'élections contestées qui sont les plus inquiétants.

- Les comités de liaison des partis ont pu contenir avec succès les contentieux pendant les élections.
- La médiation des organisations internationales et régionales a augmenté et a été couronnée de succès. Même si elle a été fructueuse au Kenya et au Zimbabwe, le défi reste d'éliminer les causes profondes de ces conflits ainsi que leurs déclencheurs conjoncturels.
- Dans la plupart des pays, les mécanismes de règlement des contentieux ne sont pas encore suffisamment institutionnalisés, on en fait trop peu, trop tard.
- Les outils de prévention de la violence doivent être prévus à chaque étape du cycle électoral.

L'EISA (2010) résume quelques-uns des enseignements que l'on peut tirer des crises électorales en Afrique (encadré 5.13) qui, parallèlement aux conclusions ci-dessus, ouvrent la voie aux recommandations qui suivent.

Une approche holistique

Dans des situations de diversité, comme c'est le cas dans une grande partie de l'Afrique, les élections ne devraient pas être considérées comme une solution miracle

6 La médiation des organisations internationales et régionales a augmenté et été couronnée de succès

aux défis que posent l'accession au pouvoir, le développement, la paix et la stabilité. Elles demandent des conditions adéquates et appropriées et il est déconseillé de précipiter une élection sans préparation suffisante. Le cadre juridique, constitutionnel et électoral doit être clair, transparent et strictement respecté par les candidats, car les différends entre ces derniers au sujet du cadre et du calendrier ne sont pas de bon augure.

Les élections comme outil de gestion des conflits

Des élections libres, équitables et pacifiques contribuent à résoudre les questions de lutte pour le pouvoir et de succession. Elles donnent aux citoyens l'occasion de choisir entre différentes idéologies et différents programmes aux niveaux local, régional et national et les meilleurs partis, les meilleurs candidats et les meilleurs programmes devraient gagner. Les élections devraient être transformées en outils de gestion des conflits et ne plus être des déclencheurs de conflits et d'instabilité (Comité des sages de l'UA 2010). Des structures doivent donc être mises en place pour régler les contentieux électoraux à l'amiable et rapidement afin qu'ils ne conduisent pas à une situation de violence.

Système d'alerte rapide

Les organes responsables de l'administration des élections devraient mettre sur pied un système d'alerte rapide pour identifier les zones sujettes aux conflits électoraux afin que les partis, les organismes de gestion des élections, les organismes de sécurité de l'État et les organisations

Encadré 5.13 Principaux enseignements tirés des crises électorales antérieures en Afrique

Les principaux enseignements que l'on peut tirer des crises électorales antérieures sur le continent peuvent indiquer les moyens de créer une nouvelle mentalité de la gestion des élections.

- La violence électorale est un type particulier de violence politique qui se produit dans le contexte global de la démocratisation. Même si elle peut se produire dans des pays où la démocratie est présumée « consolidée », elle peut aussi éclater dans des systèmes démocratiques moins consolidés.
- La violence électorale peut être un sous-type de violence politique dans laquelle les acteurs utilisent la contrainte comme instrument stratégique pour faire avancer leurs intérêts et atteindre des objectifs politiques bien précis.
- Les mécanismes de règlement des contentieux électoraux ne sont pas suffisamment institutionnalisés dans la plupart des pays. Le non-règlement sans retard des problèmes soulevés dans les requêtes relatives au processus électoral peut servir de catalyseur de conflits.
- La tendance à porter attention à la prévention des conflits à la dernière minute ou à postériori n'est ni stratégique ni suffisante pour gérer la dynamique et les causes complexes des conflits électoraux. Des outils de prévention de la violence doivent être prévus à chaque étape du cycle électoral.
- Le manque de confiance du public dans la machine électorale et les institutions gouvernementales en général sème la méfiance et le mécontentement.
- Même s'il existe une réglementation juridique à l'échelle nationale et continentale, elle n'est pas toujours appliquée et il y a souvent un décalage entre l'acceptation et la signature d'un instrument et le moment où sa ratification entre en vigueur.
- L'assistance technique dans le cadre des processus électoraux a permis d'instituer les normes à respecter et le renforcement des capacités des organismes de gestion des élections, des partis politiques, des organisations non-gouvernementales et des médias, ce qui devrait être encouragé.

Source: EISA 2010.

Les initiatives régionales et sous-régionales africaines sur la démocratie, la bonne gouvernance et la gestion des contentieux électoraux devraient être harmonisés et coordonnés par souci de cohérence de la politique panafricaine

de la société civile travaillent ensemble pour désamorcer les différends. Leur travail peut se faire en amont au cours de la phase initiale du cycle électoral avant que les griefs s'accumulent. Les informations provenant d'organismes de recherche nationaux et internationaux, du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et des médias devraient constituer la base du savoir collectif concernant ces points chauds (Comité des sages de l'UA 2010).

Codes de conduite électorale et comités de liaison des partis

Outre le règlement électoral, les codes de conduite électorale approuvés par les partis, les organismes de gestion des élections et les pouvoirs publics intervenant dans les élections sont aussi importants.

Ces codes font obligation aux partis et aux candidats, en particulier, de s'abstenir de certaines activités, comme les discours de haine et les actes de violence. Des sanctions pour violation de ces codes devraient être précisées et appliquées.

Les comités de liaison des partis peuvent jouer un rôle important pendant les campagnes électorales en servant de voie de communication des griefs et des malentendus. Une communication constante entre les membres des comités, les organismes de gestion des élections et les organismes de l'État comme la police peut contribuer à désamorcer les tensions.

Rôle professionnel et non partisan des organismes de sécurité de l'État

Certains organismes de sécurité de l'État dépassent les limites professionnelles et non partisans pendant les élections, ce qui constitue un abus de pouvoir, fausse le jeu électoral et peut provoquer beaucoup de violences. Beaucoup d'organismes agissent avec impunité, ce qui porte atteinte au respect qui leur est dû. Il est impératif que les organismes de l'État restent professionnels et non partisans et que ceux qui ne le sont pas soient traduits devant les tribunaux compétents.

Politiques axées sur les jeunes

Quelques-unes des pires violences électorales ont été perpétrées par des gangs de jeunes chômeurs, recrutés par des politiciens peu scrupuleux. Les stratégies visant à remédier aux violences électorales devraient donc inclure les moyens de fournir un emploi aux jeunes ou d'assurer leur réinsertion afin qu'ils ne soient plus victimes de ces approches. Des programmes d'éducation civique les concernant devraient être aussi mis sur pied afin de les dissuader de prendre part aux actes de violence.

Rôle de médiation des organisations régionales

Les pays devraient être encouragés à ratifier les protocoles relatifs aux élections et à la gouvernance démocratique. Les initiatives régionales et sous-régionales africaines sur la démocratie, la bonne gouvernance et la gestion des contentieux électoraux devraient être harmonisés et coordonnés par souci de cohérence de la politique panafricaine. L'UA

(2007) dispose d'un cadre politique louable qui devrait être mis en pratique et appliqué par les organisations sous-régionales d'intégration, de manière proactive au lieu de réagir après coup.

Observation et surveillance des élections

Les partis en lice peuvent être dissuadés de commettre des abus lors des élections s'ils savent qu'ils sont surveillés et que leurs activités sont documentées. Des groupes remplissant les critères prescrits par la loi électorale devraient donc les observer et les surveiller sans aucune restriction.

Recherche

En Afrique, la recherche sur les élections et les violences qui en découlent, la gestion des contentieux, les organismes de gestion des élections et le rôle croissant des organisations régionales et sous-régionales est beaucoup trop restreinte. Les centres et les institutions de recherche ont besoin d'aide pour analyser les processus de gouvernance démocratique, notamment le rôle des partis politiques, des organismes de gestion des élections et des élections.

Il faudrait mener des recherches pour réexaminer les facteurs qui influencent les rapports entre les systèmes de partis, les systèmes électoraux et la diversité et déterminer les circonstances dans lesquelles la diversité est un facteur de stabilité plutôt qu'un facteur de violence et d'instabilité.

Les liens entre systèmes électoraux et conflits devraient aussi faire l'objet d'une recherche plus approfondie afin de déterminer dans quelle mesure un système électoral donné réduit la probabilité de conflits. (Par exemple, dans quelle mesure le système de représentation proportionnelle est-il beaucoup plus en mesure de désamorcer les conflits électoraux?)

Dialogue sur les politiques

Les instruments de gestion des contentieux juridiques et administratifs sont nombreux mais il existe un gouffre énorme entre le principe et la pratique. Certains d'entre eux sont trop imparfaits pour contrecarrer de mauvaises pratiques sophistiquées. Il est donc nécessaire de les réévaluer.

Il y a un besoin urgent de corriger le déficit démocratique au sein des partis et entre eux et de créer des mécanismes crédibles de gestion des contentieux au sein des partis. Étant donné que les mêmes facteurs nourrissent les contentieux au sein des partis et entre eux, il est important que les deux processus soient considérés comme faisant partie intégrante des efforts de promotion de la démocratie interne. Des cadres de dialogue entre les partis sont nécessaires pour apporter des réponses aux questions nationales en toute impartialité.

Formation

Des programmes visant l'amélioration des compétences du personnel chargé de l'administration des élections sont nécessaires.

Annexe 5.1 Violences entre partis dans six pays africains

Burundi (2010)

En avril 2009, le Parti pour la libération du peuple hutu abandonne la lutte armée et forme un parti politique. Pierre Nkurunziza, ancien chef du groupe rebelle hutu, le Conseil national de défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie, devient président en août 2005 après la victoire écrasante du groupe lors des élections locales et législatives – une coalition de 17 groupes d'opposition.

Conformément à la Constitution, le Gouvernement est composé à 60 % de Hutus et 40 % de Tutsis. Pourtant en mai 2010 la situation commence à se détériorer lorsque 13 partis d'opposition rejettent les résultats des élections communales historiques au motif qu'elles sont entachées de fraudes massives. Au début du mois de juin, douze d'entre eux forment une coalition, l'Alliance démocratique pour le changement, et annoncent le boycott de l'élection présidentielle du 28 juin 2010. Les élections sont marquées par des violences politiques qui s'amplifient dès le début de la campagne présidentielle le 12 juin.

Côte d'Ivoire (2010)

En avril 2008, les chefs des partis politiques signent un code de conduite historique au cours d'une cérémonie qui retient l'attention par la présence du Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon. Le 12 février 2010, le Président Gbagbo dissout le Gouvernement et la Commission électorale indépendante, en

accusant le président de la Commission, Robert Mambé, d'avoir ajouté des noms au registre électoral pour favoriser l'opposition.

L'élection présidentielle se tient en deux tours. Le premier tour a eu lieu le 31 octobre 2010 et le deuxième, dans lequel le Président Laurent Gbagbo affronte le chef de l'opposition, Alassane Ouattara, a lieu le 28 novembre 2010. L'ancien Président Gbagbo refuse de céder le pouvoir après que les pays africains et occidentaux déclarent son rival, Alassane Ouattara, vainqueur. Gbagbo, avec l'appui de l'armée et des milices de jeunes s'accroche au pouvoir pendant que Ouattara met sur pied son quartier général dans un hôtel local, sous la protection des troupes des Nations Unies et des militaires de l'ancien groupe rebelle du Nord. L'impasse prend fin avec la capture de Gbagbo en avril 2011.

Guinée (2010)

Au cours de l'élection du 27 juin 2010, Cellou Diallo, Premier ministre et candidat de l'Union des forces démocratiques de Guinée obtient 44 % des voix, ouvrant la voie à un deuxième tour avec le politicien chevronné de l'opposition et chef du Rassemblement du Peuple de Guinée, Alpha Condé, qui arrive deuxième avec 18 % des voix. Après le premier tour, Condé dépose une plainte auprès des tribunaux, accusant les responsables de la commission électorale de l'avoir frauduleusement privé de 600 000 voix. Les tribunaux donnent gain de cause

à Condé et condamne le Président de la Commission électorale indépendante de la Guinée et un autre haut dirigeant à un an de prison. La condamnation déclenche une semaine de violences entre les sympathisants des deux candidats à la présidence restants.

Kenya (2007 et 2008)

Le 27 décembre 2007, des élections opposent le Président Mwai Kibaki et son Parti de l'unité nationale à Raila Odinga, chef du Mouvement démocratique orange et Kalonzo Musyoka, chef du Mouvement démocratique orange-Kenya. La Commission électorale du Kenya déclare Kibaki vainqueur avec 4 584 721 voix alors qu'Odinga recueille 4 352 993 voix. Au cours des élections parlementaires qui se tiennent en même temps que l'élection présidentielle, le parti de Kibaki gagne 43 des 210 sièges au Parlement, Odinga en gagne 99 et les petits partis gagnent les sièges restants. Aux élections gouvernementales locales, le parti de Kibaki remporte 437 des 2 484 sièges et celui d'Odinga 1 037 sièges. Des affrontements ont lieu à Nairobi, dans la vallée du Rift et à Kisumu entre les sympathisants de Mwai Kibaki et du Parti de l'unité nationale, principalement de la tribu des Kikuyu et les sympathisants du Mouvement démocratique orange de Raila Odinga, en majorité membres des tribus Luo et Kalenjin.

Malawi (2009)

Environ 30 policiers armés font irruption dans le parc Njaba Freedom afin d'empêcher le premier rassemblement de la Coalition Mgwirizano, le conseil municipal de

Blantyre ayant décrété une interdiction de rassemblement de onze heures au motif que le Président Muluzi tenait un autre rassemblement dans la municipalité de Bangwe, à environ 8 kilomètres. Au cours d'un autre incident, le Président de l'Alliance démocratique nationale, Brown Mpinganjira et des membres de son entourage sortent indemnes d'une attaque de vingt jeunes démocrates armés de pierres et de machettes, mobilisés, semble-t-il, par le directeur de la jeunesse du Front démocratique uni et qui lancent des pierres en direction de leurs voitures alors qu'on disait une messe. Tous ces incidents sont marqués par des affrontements entre les différentes milices de jeunes.

Zimbabwe (2008)

Les violences se poursuivent après l'élection, les pourparlers entre l'Union patriotique africaine-Front patriotique du Zimbabwe et le Mouvement pour le changement démocratique n'ayant pas réussi à y mettre fin. C'est ainsi que trois militants de l'opposition sont tués après le début des pourparlers. Dans Buhera Sud, plus de 17 militants du Mouvement pour le changement démocratique sont sauvagement battus par les milices vers le 17 juillet. Des violences politiques à grande échelle et non des violences électorales restreintes caractérisent la politique au Zimbabwe au cours de la dernière décennie.

Source: CEDEAO 2010; EAC 2010; Human Rights Watch 2010; Justice 2010; Zimbabwe Human Rights NGOs Forum 2008; Omotosho 2008.

Notes

1. Bénin, Cap-Vert, Ghana, Nigéria, Sierra Leone et les Seychelles. Les élections de 2011 indiquent que le Nigéria se dirige vers un système à parti dominant, le Parti démocratique du peuple au pouvoir ayant la capacité de manipuler les élections.
2. L'Algérie, le Burundi, la République centrafricaine, l'Égypte, le Libéria, le Mali, le Maroc, le Niger et la Tunisie. Même si l'Égypte et la Tunisie sont classées parmi les démocraties multipartistes, leurs systèmes électoraux ont été conçus de façon que le Parti national démocratique autoritaire en Égypte et le Parti constitutionnel en Tunisie restent incontestés et gouvernent sans opposition. Les deux partis ont été dissous après les révolutions de 2011.
3. Un concept subtil de la violence inclurait des dimensions psychologiques, notamment, intimider les opposants politiques, en leur faisant du tort ou du chantage aux environs des élections afin d'influencer le processus électoral (Albert 2007; Ochoche 1997).
4. L'Algérie, le Botswana, les Seychelles et, signe encourageant, le Rwanda.
5. En 2007, les groupes de milices étaient partout dans le pays, notamment les Mungiki, les Jeshi la Embakasi, les Baghdad Boys, les Amachuma, les Sungu Sungu et les Jeshi la Mzee.
6. La corruption dans le processus électoral touche à de nombreux aspects : abus de pouvoir du parti sortant dans le but de gagner un avantage politique indu et fausser le processus électoral; conception du bulletin de vote; bourrage des urnes; vol des bulletins de vote; substitution de candidats; déclaration contestée

des résultats des élections; disparition/enlèvement des fonctionnaires électoraux; financement des élections; manœuvres électorales; violence électorale; création d'unités ou de bureaux de vote illégaux; harcèlement de la police et des agents de sécurité; insuffisance des bureaux/unités de vote; nature du suffrage; processus de nomination; procédures électorales; conditions requises en matière de résidence des électeurs et des candidats (Leonard 2010).

7. Voir aussi Matlosa and Zounmenou (2011).

Références

- Aalen, Lovise, and Kjetil Tronvoll. 2009. « The End of Democracy? Curtailing Political and Civil Rights in Ethiopia ». *Review of African Political Economy* 36 (120): 193–207.
- Adejumobi, Said, and Michael Kehinde. 2007. « Building Democracy without Democrats? Political Parties and Threats of Democratic Reversal in Nigeria ». *Journal of African Elections* 6 (2): 95–114.
- Albert, Isaac O. 2007. « Reconceptualising Electoral Violence in Nigeria ». In *Perspectives on the 2003 Elections in Nigeria*, ed. Isaac O. Albert, Derrick Marco, and Victoria A. O. Adetula. Abuja: Stirling-Holding Publishers.
- UA (Union africaine). 2007. « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ». Adoptée par la huitième session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, 30 janvier 2007, Addis-Abeba.
2012. « Note sur l'année et l'observation électorales en Afrique ». Addis-Abeba
- Groupe des Sages de l'UA. 2010. « Les conflits et la violence politique

- résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits». New York: Institut international pour la paix.
- Bekoe, Dorina. 2010. « Trends in Electoral Violence in Sub-Saharan Africa. ». Peace Brief 13, United States Institute of Peace, Washington.
- Bojinova, Denitza. 2007. « Internal Party Democracy in the European Old and New Democracies: Causes and Consequences ». Document de travail présenté à la réunion annuelle de la Southern Political Science Association, 3 janvier 2007, New Orleans. www.allacademic.com/meta/p143496_index.html, consulté le 20 décembre 2010.
- Booyesen, Susan. 2009. « The Political Environment of Election 2009: Democracy Contestation ». In *Election Update South Africa: February–July 2009*, 8–12. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Campbell, Horace. 2011 « Gbagbo and the Ivorian Test: Moving Beyond Anti-imperialist Rhetoric » *Pambuzuka News*, 13 janvier, numéro 512.
- Chapman, David. 2004. « The Role of the Electoral System in the Resolution of Ethnic Conflict ». Publié dans le Compendium of the Workshop on Analysing Conflict and its Resolution, Institute of Mathematics and its Applications, 28–30 June 2004, Oxford, RU.
- Secrétariat du Commonwealth 2002. *The Zimbabwe Presidential Election, 9–11 March 2002: The Report of the Commonwealth Observer Group*. Londres.
- CAE (Communauté d'Afrique de l'Est). 2010. *Preliminary Report of the EAC Election Observation Mission for the Legislative Elections in the Republic of Burundi*. Arusha, Tanzanie: African Press Organization.
- CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest). 2001. « Protocole additionnel sur la démocratie et la gouvernance ». Abuja, 21 décembre 2001.
2008. « Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO ». Règlement MSC/Reg.1/01/08. Abuja.
2010. « Mission d'observation du second tour de l'élection présidentielle 2010 en Guinée ». Abuja, 8 novembre.
- Egwu, Sam. 2010. « Elections and Violence in Nigeria ». In *When Elephants Fight: Preventing and Resolving Election-related Conflicts in Africa*, ed. Khabele Matlosa, Gilbert M. Khadiagala, and Victor Shale. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Egwu, Sam, David Leonard, and Khabele Matlosa. 2009. « Nigerian Elections since 1999: What Does Democracy Mean? ». *Journal of African Elections* 8 (1): 108–44.
- EISA (Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique). 2008. *The Zimbabwe Harmonized Elections of 29 March 2008*. EISA, Rapport d'observation des élections 28. Johannesburg.
2010. *When Elections Become a Curse: Redressing Electoral Violence in Africa*. Document de politique de l'EISA 1. Johannesburg.
- Fischer, Jeff. 2002. « Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention ». Livre blanc de l'IFES 2002-01, International Federation of Electoral Systems, New York.
- Fortier, A. 2012. *Sierra Leone: Making the Votes Count*. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- Goldsmith, Arthur A. 2010. « Mixed Regimes and Political Violence in

- Africa». *Journal of Modern African Studies* 48 (3): 413–33.
- Hague, Rod, Martin Harrop, and Shaun Breslin. 1998. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Basingstoke, RU: Macmillan.
- Hamdok, Abdalla, and M. A. Salih. 2007. « A Preface to an Inclusive African Electoral Reform Agenda ». *Journal of African Elections* 6 (1): 118–33.
- Hammar, Amanda, Brian Raftopoulos, and Stig Jensen, eds. 2003. *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis*. Harare: Weaver Press.
- Heywood, Andrew. 2002. *Politics: An Introduction*, second edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Horowitz, Donald L. 2003. « Electoral Systems: A Premier for Decision Making ». *Journal of Democracy* 14 (4): 115–27.
- Human Rights Watch. 2010. « Burundi: Droits humains bafoués après les élections ». Communiqué de presse du 23 novembre 2010. www.hrw.org/en/news/2010/11/23/burundi-crack-down-rights-following-elections.
- IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm. www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf.
- Justice, William Ouko. 2010. *Final Report of the Task Force on Judicial Reforms*. Nairobi: Government Printers.
- Kadima, Dennis. 2009. « Overview ». In *Compendium of Elections in Southern Africa 1989–2009: 20 Years of Multiparty Democracy*, ed. Dennis Kadima and Susan Booysen. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Kadima, Dennis, and Dieudonné Tshiyoyo. 2009. « Democratic Republic of Congo ». *Compendium of Elections in Southern Africa 1989–2009: 20 Years of Multiparty Democracy*, ed. Dennis Kadima and Susan Booysen. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Kagwanja, Peter, and Roger Southall. 2009. « Introduction: Kenya—A Democracy in Retreat? » *Journal of Contemporary African Affairs* 27 (3): 259–77.
- Kanyinga, Karuti. 2009. « The Legacy of the White Highlands: Land Rights, Ethnicity and the Post–2007 Election Violence in Kenya » *Journal of Contemporary African Affairs* 27 (3): 325–44.
- Kelly, Bob. 2009. « The Ghanaian Election of 2008 ». *Review of African Political Economy* 36 (121): 441–59.
- Leonard, David K. 2010. « Elections and Conflict Resolution in Africa ». In *When Elephants Fight: Preventing and Resolving Election-related Conflicts in Africa*, ed. Khabele Matlosa, Gilbert M. Khadiagala, and Victor Shale. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Leonard, David K., Felix O. Ouwor, and Katherine George. 2009. « The Political and Institutional Context of the 2007 Kenyan Elections and Reforms Needed for the Future ». *Journal of African Elections* 8 (1): 71–107.
- Magarian, Gregory P. 2003. « Regulating Political Parties under a 'Public Rights' First Amendment ». *William and Mary Law Review* 4 (5):
- Matlosa, Khabele. 2005. « Managing Democracy: A Review of the SADC

- Principles and Guidelines Governing Democratic Elections». In *People, States and Regions: Building a Collaborative Security Regime in Southern Africa*, ed. Anne Hammerstad 153–76. Johannesburg: *South African Institute of International Affairs*.
- Matlosa, Khabele, and Dossou D. Zounmenou. 2011. « Identity, Diversity and Electoral Violence: Dilemmas of Democratic Transformation in Africa ». *African Review* 3 (2): 141–59.
- Moepya, Mosotho. 2010. « The Role of Multi-party Liaison Committees in Preventing and Managing Conflicts in South Africa ». In *When Elephants Fight: Preventing and Resolving Election-related Conflicts in Africa*, ed. Khabele Matlosa, Gilbert M. Khadiagala, and Victor Shale. Johannesburg: Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.
- Møller, Bjørn. 2009. « Africa's Sub-regional Organizations: Seamless Web or Patchwork? ». Crisis States Research Centre Working Papers Series 2, Crisis States Research Centre, London School of Economics and Political Science.
- Mottiar, Shauna. 2010. « The Role of Civil Society in Elections: The Kwa-Zulu-Natal Democracy and Elections Forum—Reducing Conflict Dynamics and Promoting Peace ». *Journal of African Elections* 9 (1):110–27.
- Mozaffar, Shaheen, James Scarlitt, and Glen Galaich. 2003. « Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies ». *American Political Science Review* 97 (3): 379–90.
- Ochoche, Sunday. 1997. « Electoral Violence and National Security in Nigeria ». *Journal of the Centre for Peace Research and Conflict Research* 1 (1).
- Omotosho, Mashood. 2008. « Electoral Violence and Conflict in Nigeria: The 2007 Elections and the Challenges of Democratisation ». Communication présentée lors du 27^{ème} conférence annuelle de la Nigerian Political Science Association, Benue State University, du 16 au 19 novembre 2008, Makurdi, Nigeria.
- Ozler, Serife. « The Relationship between Political Party System and Social Movements: A Test of the Political Opportunity Structure ». Communication présentée à la réunion annuelle de la *Western Political Science Association*, 20 mars 2008, San Diego, CA.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sachikonye, Lloyd M. 2003. *The Situation of Commercial Farm Workers after Land Reform in Zimbabwe*. Harare: Farm Community Trust of Zimbabwe.
- SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe). 2004. « Principes et lignes directrices régissant les élections démocratiques de la SADC ». Adoptés au cours du Sommet de la SADC, août 2004, Maurice.
- Salih, M. A. 2003. *African Political Parties*. London: Pluto.
- Sane, Pierre. 2011. « Les élections de Côte d'Ivoire : Chronique d'un échec annoncé ». *Pambuzuka News*, 6 janvier, numéro 51.
- Solidarity Peace Trust. 2008. « Desperately Seeking Sanity: What Prospects for a New Beginning in Zimbabwe? » Durban.
- Straus, Scott. 2012. « Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence

- in Sub-Saharan Africa.* » *African Affairs* 111 (443): 179-201.
- Taylor, Rupert. 2002. « Justice Denied: Political Violence in KwaZulu-Natal after 1994. » *Violence and Transition* 6 septembre.
- Tijjani, United Nations Development Programme. 2008. « Basket Fund ting Campaigns ». In *Strategies for Curbing Election-related Violence in Nigeria's North-West Zone*, ed. Attahiru Jega, Haruna Wakili, and Muhammad A. Umar. Kano, Nigeria: Centre for Democratic Research and Training.
- Zasha, James, Abdul R. Mustapha, and Ruth Meyer. 2007. « A Lesson Learnt: Exercise Following the 2007 Elections in Nigeria ». Fonds commun administré par le Programme des Nations Unies pour le développement. Zimbabwe Election Support Network. 2002. *The Zimbabwe Presidential Election, March 2002*. Harare.
2008. *Report on the Zimbabwe 29 March 2008 Harmonized Elections and 27 June Presidential Run-off*. Harare.
- Zimbabwe Human Rights NGOs Forum. 2008. « Political Violence Report: A Report by the Zimbabwe Human Rights NGO Forum ». Harare.

Les élections sont chères et leur coût ne cesse d'augmenter en Afrique en raison de la rapide croissance démographique et des conflits civils. Les ressources, financières en particulier, sont donc essentielles dans la compétition électorale tant dans les démocraties déjà établies que dans celles qui émergent ((Nassmacher, 2009; Samuels, 2001; Austin et Tjernstrom, 2003). Comme l'homme politique des États-Unis Jesse Unruh l'a fait observer, l'argent est le « nerf de la politique » (Nassmacher, 2003, 5). L'argent est une épée à double tranchant cependant et peut également fausser le processus électoral (Igwe, 2011), à telle enseigne qu'une démocratie réussie et durable exige que l'on fasse particulièrement attention au financement des partis politiques (Nassmacher, 2003).

L'inégale répartition des ressources – financières, humaines, logistiques – joue sur les partis politiques et les candidats. Les partis au pouvoir (et indirectement leurs candidats) ont en général davantage de ressources que l'opposition parce qu'ils ont accès aux ressources de l'État, ce qui rend l'opposition moins apte à affronter la concurrence. Les femmes, les jeunes et les candidats pauvres, même au sein du parti au pouvoir, reçoivent d'habitude moins de ressources que les autres candidats – et c'est encore pire lorsqu'ils appartiennent aux partis d'opposition. Ces disparités privent de nombreux citoyens de la possibilité de lutter pour le pouvoir.

Pour les élections, il faut des ressources, à décaisser en temps opportun, tous les quatre ou cinq ans ; il

faut également la sécurité et la paix. Certaines activités, telles que celles des organismes de gestion des élections comme le découpage ou la délimitation des circonscriptions électorales, l'inscription sur les listes électorales et l'éducation civique, nécessitent des apports réguliers. Certains États africains, en particulier après un conflit, éprouvent des difficultés dans ce domaine, et recourent donc au soutien extérieur.

Plusieurs messages clefs sont à signaler. Sans être le seul facteur déterminant dans l'expression du suffrage populaire, les ressources sont essentielles aux résultats des élections. D'autres facteurs sont une solide réglementation du financement des partis politiques et de puissants organismes de gestion des élections. Pourtant, très peu de pays disposent de tels mécanismes, ce qui donne un avantage net aux partis au pouvoir, lesquels utilisent des moyens aussi bien légaux que non légaux pour avoir accès aux ressources électorales, d'autant que peu d'organismes de gestion des élections jouissent d'une vraie autonomie financière. De même, le financement public des partis est d'habitude très limité, ce qui nuit à leur viabilité et à leur visibilité et amène certains d'entre eux à s'adonner à des pratiques illicites pour financer les campagnes. Les élections sont elles-mêmes parfois financées de l'extérieur, par des bailleurs de fonds occidentaux (flux qu'il faut graduellement endiguer pour garantir une expression populaire authentique et la consolidation de la démocratie), ainsi que par la diaspora et les organisations régionales (qui assument

Encadré 6.1 Atteindre les électeurs

Une enquête de 2005 couvrant 12 pays africains montre que l'essentiel des dépenses électorales concerne les voyages, les versements faits directement aux électeurs potentiels, les meetings et autres manifestations ainsi que le personnel et la gestion des élections (Bryan et Baer, 2005).

En Zambie, les dépenses les plus fréquentes des candidats concernent la nourriture, le transport, les affiches, les t-shirts et les pagnes *chitenge*, ces dépenses variant selon l'emplacement (zone urbaine ou rurale) et la superficie de la circonscription (Bryan et Baer, 2005). Des ressources colossales sont nécessaires pour atteindre les zones rurales, ce qui explique pourquoi les partis d'opposition y ont souvent de plus mauvais résultats que dans les zones urbaines.

de plus en plus des rôles importants dans la fourniture de l'assistance électorale).

Ressources électorales et concurrence politique

La nouvelle ère de pluralisme politique qui a réellement démarré lors de la troisième vague de démocratisation des années 90 (voir chapitre 5) a accru les coûts de financement des élections – en augmentant le nombre des élections et en améliorant leur régularité, nombre et régularité qui sont indispensables à la légitimité des régimes. Ces coûts doivent être pris en charge par l'État directement ou indirectement, par les partis et par les candidats, et ils ont pour l'essentiel flambé, faisant des élections une activité dans une large mesure à la portée des candidats fortunés et des partis nantis seulement.

Depuis l'avènement de la troisième vague de démocratisation, nombre d'États africains ont organisé des élections présidentielles, législatives, régionales et locales, multipartites

et régulières, en se détournant de l'autoritarisme et des élections non concurrentielles pour partis uniques qui le caractérisent. En 2012, par exemple, des élections ont été tenues en Algérie, en Angola, au Burkina Faso, au Congo, en Égypte, en Gambie, au Ghana, au Lesotho, au Sénégal et en Sierra Leone, et reportées en Guinée-Bissau et au Mali. Les montants dépensés pour les élections présidentielles et législatives étaient très variables : environ 7,5 millions de dollars en Sierra Leone en 2007 ; 8 millions de dollars au Burundi en 2010 ; 24 millions de dollars au Ghana en 2008 ; 139 millions de dollars au Soudan en 2010 et 647 millions de dollars au Nigéria en 2011.

Le contexte du financement des élections est en mutation, attirant de nouveaux acteurs tels que les élites commerciales et industrielles, les entreprises étrangères et les donateurs extérieurs (allant des gouvernements et des organismes d'aide aux partis frères) et la diaspora africaine, devenue à présent une importante source de financement tant des partis que des élections. Toutefois, les vieilles habitudes sont tenaces. Le pouvoir en place continue de puiser dans les ressources publiques substantielles fournies par le contribuable pour financer ou soutenir ses campagnes, dans lesquelles, pour tous les candidats, atteindre les électeurs constitue en général le principal poste de dépense (encadré 6.1).

La répartition des ressources électorales entre les partis politiques dans les États africains qui tiennent des élections multipartites fait apparaître

des disparités. La différence majeure se trouve entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition. Levitsky et Way (2010, 57) ont fait observer que :

Ces disparités sont rarement naturelles; elles tirent plutôt leur origine d'un comportement illicite ou autoritaire, notamment une appropriation partisane des ressources de l'État, une mobilisation systématique des institutions et des médias publics, une répartition politisée des ressources, des concessions et des licences de l'État.

Les ressources électorales sont essentielles pour donner à tous les mêmes chances dans le jeu couronné par les résultats du processus électoral (encadré 6.2). La plupart des personnes interrogées dans l'enquête d'opinion effectuée auprès des experts estiment que les partis et les candidats bénéficiant d'un gros financement sont souvent avantagés. C'est seulement dans 4 des 40 pays que la moitié au moins des personnes interrogées estime que les partis ont un égal accès aux ressources électorales, le plus souvent ou toujours (figure 6.1).

Les partis politiques d'opposition ont adopté divers moyens pour combler le déficit en ressources électorales. Un des moyens est l'alliance ou la coalition électorale, qui permet la mise en commun des ressources. Autre moyen : la fusion, fondée sur l'idée que, pour améliorer les ressources électorales, les partis d'opposition, en particulier les plus petits d'entre eux, doivent réduire leur nombre en cédant leur

Encadré 6.2 Résultats des élections

Les partis politiques et les candidats disposant des ressources les plus importantes remportent-ils les élections en Afrique ? En général oui, mais la victoire ne va pas de soi, comme en témoignent les élections présidentielles en Zambie (1991), au Malawi (1994), au Ghana (2000), au Sénégal (2000 et 2012) et au Kenya (2002).

D'autres facteurs sont à l'œuvre : l'électorat peut être si désabusé à l'égard du parti au pouvoir que cela peut contrebalancer les avantages que confèrent les ressources, tout comme la possibilité pour les organismes de gestion des élections de faire en sorte que les résultats de l'élection soient dûment respectés.

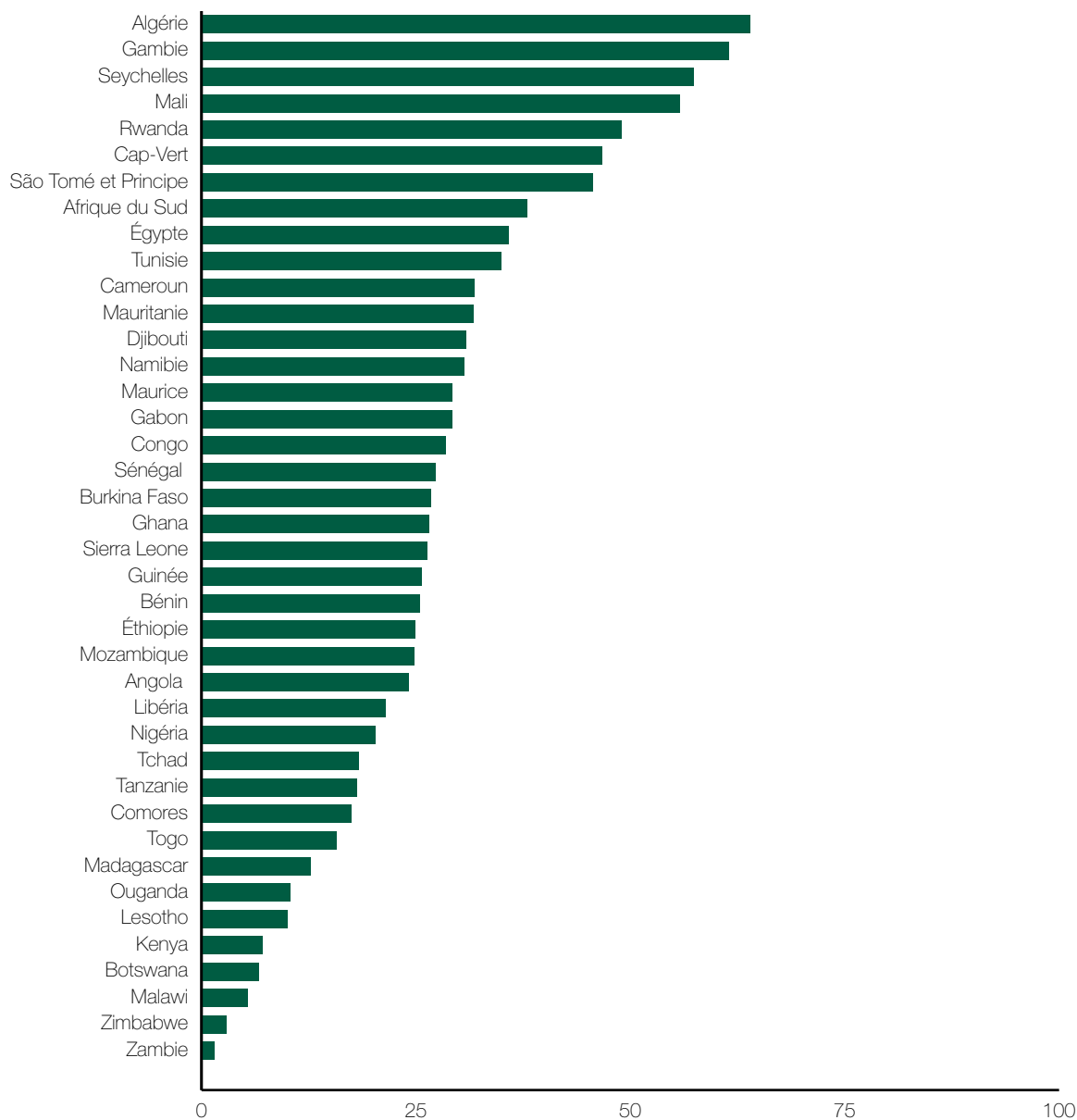
L'application de la réglementation du financement des partis politiques est un autre facteur, en ce sens qu'elle réduit au minimum le recours à l'argent pour fausser la compétition électorale, et éventuellement l'issue de l'élection, contribuant ainsi à ce que l'argent n'apparaisse pas comme un avantage décisif.

souveraineté à de nouveaux partis plus grands qui mobiliseraient une base de ressources plus grande. Le déficit se réduit également lorsque des membres mécontents des classes locales en place quittent le parti au pouvoir pour rejoindre les rangs de l'opposition.

Diverses sources extérieures, mais également quelques gouvernements africains, ainsi que des administrations, groupes privés et particuliers dans plusieurs démocraties établies, aident des partis d'opposition en leur apportant de l'argent, des moyens logistiques et des accessoires tels que t-shirts et casquettes. L'assistance est fournie clandestinement, en particulier si elle vient des gouvernements de certaines démocraties, afin de ne pas causer de conflit avec le gouvernement africain concerné et d'éviter de saper la légitimité de l'opposition (Saffu, 2003).

Figure 6.1 Les partis politiques ont un égal accès aux ressources électorales – le plus souvent ou toujours

Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays (%)



Source: Enquête d'opinion effectuée auprès d'experts, 2012.

Dépenses électorales et effet sur le PIB

Dans la période qui précède les élections, les gouvernements sont tentés d'injecter de l'argent dans des opérations discrètes de charme à l'intention d'électeurs potentiels, opérations pouvant comprendre la construction de nouvelles routes, de dispensaires, de barrages et d'habitations. Il s'agit là d'une forme de clientélisme visant à courtiser les électeurs et pouvant nuire à l'économie bien au-delà de l'année de l'élection elle-même.

On assiste à de telles dépenses politisées dans un large éventail de pays, allant des régimes autoritaires à des régimes consolidant leur démocratie. Au nombre des pays qui ont fait des dépenses colossales avant des élections figurent les suivants : Afrique du Sud (2009), Angola (1992), Botswana (2009), Côte d'Ivoire (2010), Éthiopie (2005), Kenya (1992 et 2007), Malawi (2010), Namibie (2009), Nigéria (1999), Soudan (2011) et Zimbabwe (2000 et 2002; données de la Banque mondiale, diverses années). Cette liste est loin d'être exhaustive. Dans certains des pays, de telles dépenses ont contribué à creuser les déficits publics et à ralentir la croissance économique au cours de l'année de l'élection ou peu après l'élection.

Certains partis au pouvoir ont dépensé sans compter dans des projets de développement rural au cours de l'année de l'élection. Avant 2008, les projets *harambee* (d'auto-assistance) ont été transformés en plates-formes électorales et ont servi de moyen d'achat de voix, déterminant

les tendances du vote au Kenya (rapport sur le Kenya, 2012). Selon un rapport, l'ancien parti au pouvoir, la KANU, a dépensé environ 60 millions de dollars pour acheter des voix en 1992 ; des fonds ont été volés au Fonds national de la sécurité sociale (rapport sur le Kenya, 2012). Il en a résulté notamment l'effondrement de « banques politiques » telles que la Trade Bank et l'Euro Bank après de douteuses transactions menées avec la complicité de plusieurs sociétés semi-publiques et qui ont coûté au Gouvernement des montants faramineux.

L'injection de fonds importants dans l'économie sous forme de financement de campagnes accroît en général la monnaie en circulation au sein de l'économie, alimentant les pressions inflationnistes et créant d'autres distorsions économiques¹. Plus généralement, les incertitudes qui planent souvent sur les périodes électorales tendent à décourager le secteur privé et les entreprises, les incitant à ralentir ou à retarder leurs investissements. Les investissements étrangers directs dans les secteurs productifs marquent le pas également (sauf pour les industries extractives à part).

Financement des institutions électorales et des partis

Organismes de gestion des élections

Un financement suffisant est capital pour permettre aux organismes de gestion des élections d'« arbitrer » efficacement les litiges surgissant au cours de la lutte pour le pouvoir

**Un financement
suffisant
est capital
pour permettre
aux organismes
de gestion des
élections d'arbitrer
efficacement les
litiges surgissant
au cours de la lutte
pour le pouvoir
menée dans le
processus électoral**

menée dans le processus électoral (voir chapitre 4), de deux manières principales : les dépenses opérationnelles et les dépenses liées aux élections, mais le montant varie considérablement selon les pays.

Dépenses opérationnelles

Les dépenses opérationnelles couvrent une large gamme d'éléments, dont les salaires, la logistique et les fournitures. Les principales dépenses à la charge des organismes de gestion des élections concernent d'ordinaire l'inscription sur les listes électorales, la délimitation des circonscriptions, le vote, le dépouillement et la transmission des résultats. Le règlement des conflits, l'éducation et l'information des électeurs sont d'autres postes de dépense.

L'inscription sur les listes prend du temps et coûte cher, en particulier si elle n'est pas systématiquement intégrée dans l'enregistrement des statistiques de l'état-civil, mais reprise à chaque cycle électoral. Au Nigéria, par exemple, selon une estimation, le budget était d'environ 85 milliards de naira (575 millions de dollars) pour l'inscription sur les listes électorales de 2010, soit environ 1 300 naira (8,60 dollars) par électeur inscrit, le montant le plus élevé au monde par habitant, bien que de vastes opérations d'inscription similaires eussent été menées en 1987, 2002 et 2007 (Jinadu, 2011).

Les systèmes d'inscription sur les listes varient aussi selon les pays : certains sont manuels, d'autres informatisés², et les deux posent des défis pour la fiabilité de la liste électorale. Le problème courant est le

manque de registre d'état-civil pour produire des statistiques démographiques crédibles. Dans certains pays, cette situation résulte de difficultés d'ordre logistique dues à la topographie du pays, en particulier dans les zones montagneuses et celles qui sont riveraines des fleuves, avec pour conséquence une piètre couverture du territoire national par les commissions d'établissement des listes électorales et les bureaux de vote ainsi que le manque de système cohérent et uniforme d'inscription des électeurs (Kambale, 2011).

D'autres coûts concernent le financement des partis politiques (lorsque cela a fait l'objet d'une loi), les salaires et les émoluments des commissaires électoraux et de leur personnel, ainsi que les autres frais d'administration et les dépenses d'équipement.

Un défi colossal est le coût énorme de l'administration et de la gestion du système électoral, avec en toile de fond, l'immense problème structurel de sous-développement et la crise économique persistante qui caractérisent en général les États africains, en particulier compte tenu des exigences budgétaires concurrentes des ministères, départements et organismes pour les rares recettes et ressources publiques en baisse. C'est pourquoi un bon fonctionnement du dispositif administratif des organismes de gestion des élections est indispensable à la tenue d'élections libres et régulières.

Dépenses liées aux élections

Quatre pays illustrent les tendances des dépenses électorales. Le Bénin

est l'une des nouvelles démocraties où le bond en avant du coût des élections pose problème et suscite des appréhensions quant au financement futur si rien n'est fait. Le budget de la commission électorale a flambé, pour passer, dans l'élection présidentielle, de 1,7 milliard de francs CFA (3,6 millions de dollars) en 1996 à 12 milliards de francs CFA (26 millions de dollars) en 2006 et, dans les élections législatives, de 1,1 milliard de francs CFA (2,4 millions de dollars) en 1995 à 6,7 milliards de francs CFA (14 millions de dollars) en 2003 (Hounkpe, 2011).

Au Cap-Vert, les trois organes associés à la gestion des élections sont financés séparément. Le budget de fonctionnement normal de la Direction générale de l'appui au processus électoral s'élève à 850 000 dollars environ (en monnaie locale). Au cours d'une année d'élection, son budget couvrant le fonctionnement normal et l'organisation des élections s'établit à près de 1,2 million de dollars. Avant la loi électorale de 2007, ce budget englobait les budgets de la commission d'établissement des listes électorales. Au cours d'une année sans élection, le budget de fonctionnement normal de la Commission électorale nationale est de 250 000 euros environ (340 000 dollars) et lors des années d'élection, il atteint plus de 2,5 millions d'euros (3,4 millions de dollars). Pour les élections locales de 2008, le budget a été arrondi à 4 millions d'euros (5,4 millions de dollars) dont la moitié au moins était destinée à soutenir les partis politiques (Fall, 2011).

Le budget annuel du Ghana pour sa commission électorale comporte quatre postes depuis 2007: les salaires et rémunérations du personnel, 8 millions de dollars ; les frais de fonctionnement, 4 millions de dollars ; le poste autres dépenses, 4 millions de dollars ; et le budget d'équipement, 6 millions de dollars. Les élections coûtaient d'habitude 24 millions en moyenne, mais en 2008 la Commission a budgétisé 50 millions de dollars, car elle devait mettre à jour la technologie utilisée pour l'inscription sur les listes, renouveler le parc automobile et augmenter les salaires versés aux agents électoraux (Hounkpe, 2011).

Dans son budget annuel de 2011, le Gouvernement nigérian a alloué 299 millions de dollars à la Commission électorale nationale indépendante pour ses dépenses. Sur ce montant, 106,3 millions ont été réservés au coût du personnel (essentiellement les salaires), 146,5 millions aux frais généraux et 46,9 millions aux projets d'équipement.

Différences de financement entre pays

Les États africains affectent dans leurs budgets annuels des montants très variables à leurs organismes de gestion des élections pour couvrir des coûts de fonctionnement (en dehors des élections) allant de moins de 0,1 million de dollars (Maurice en 2010) et 1,3 million de dollars (Sierra Leone en 2009) à 135 millions de dollars (Afrique du Sud en 2010). La population de toute évidence entre en ligne de compte. Le Gouvernement du Nigéria, pays le plus peuplé d'Afrique, a dépensé 647

**Les États
africains
affectent dans
leurs budgets
annuels des
montants très
variables à leurs
organismes
de gestion des
élections**

Encadré 6.3 Coût par électeur

Les données sur le coût des élections en Afrique sont parcellaires et rarement à jour, ce qui complique les comparaisons. Celles qu'on peut glaner donnent cependant à penser que les variations de coût reflètent le cadre de la démocratie - stable, en transition, autoritaire ou d'après conflit (Réseau du savoir électoral ACE, 2011).

Les élections dans les pays ayant une plus longue tradition de démocratie multipartite sont systématiquement moins chères par électeur que lorsqu'il existe une situation nouvelle – et ce toutes régions et tous systèmes de développement économique confondus, comme il ressort de ce qui suit : Afrique du Sud 7,3 dollars par électeur, Angola 22 dollars, Botswana 2,7 dollars, Ghana 0,7 dollar, Lesotho 15 dollars, Libéria 6,1 dollars, Malawi 2,1 dollars, Maurice 11 dollars, Mozambique 6,4 dollars, Namibie 1,8 dollar, Nigéria 8,0 dollar, Ouganda 3,1 dollar, République démocratique du Congo 2,5 dollars, Sénégal 1,2 dollar, Seychelles 5,8 dollars et Tanzanie 7,6 dollars. (Ces chiffres sont donnés à titre purement illustratif car ils vont de 1992 pour l'Angola à 2011 pour le Nigéria.)

Source : Réseau de savoir électoral ACE, 2011; rapport sur le Nigéria, 2012.

millions de dollars pour les élections présidentielles, législatives et locales ainsi que les élections au niveau des États en 2011 (notamment le montant de près de 300 millions de dollars alloué à la Commission électorale nationale indépendante), alors que le Gouvernement comorien n'a dépensé l'année précédente que 2,1 millions de dollars.

Le coût par électeur varie également considérablement (encadré 6.3), ce qui indique que l'attachement d'un régime à des élections libres et régulières est un autre déterminant majeur, tout comme les relations que les organismes de gestion des élections entretiennent avec le pouvoir exécutif, le parlement et le parti au pouvoir, en particulier dans les États où cet attachement fait défaut.

Succès remportés et combats menés dans le financement des institutions et des élections

Les pays qui se signalent plus ou moins par l'appui à leurs organismes de gestion des élections sont la Namibie, l'Afrique du Sud et le Cap-Vert.

En dépit de la taille relativement petite de son économie et de sa population, la Namibie a pleinement financé son processus électoral et ses institutions concernées depuis son accession à l'indépendance en 1990, sans recevoir ni financement étranger ni assistance extérieure pour organiser les élections (rapport sur la Namibie, 2012). Le rapport sur la Namibie fait observer que la Commission électorale du pays était en général bien financée, avec des allocations budgétaires et des dépenses transparentes.

Non seulement la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud prend à sa charge les élections, mais elle finance aussi les partis politiques. Elle reçoit du budget national un financement dont elle rend compte de l'utilisation au Parlement (rapport sur l'Afrique du Sud, 2012). Elle connaît une baisse constante du coût total de l'administration des élections, essentiellement en raison des gains d'efficacité.

La Commission électorale nationale du Cap-Vert est financée exclusivement par des fonds de l'État (rapport sur le Cap-Vert, 2012). Son budget a progressé de 32% au cours de la période 2008-2010.

Certains États ont rencontré davantage de difficultés pour financer leurs élections. C'est ainsi que la Sierra Leone a besoin d'un appui extérieur pour financer ses élections depuis 1996. Les bailleurs de fonds internationaux, notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement des États-Unis ont apporté d'importantes contributions financières. « Sans l'appui [de la communauté internationale], il aurait été quasiment impossible [pour la commission électorale] d'organiser des élections authentiques depuis 1996 » (rapport sur la Sierra Leone, 2012). Il est escompté que le coût des élections y baissera, en particulier si un système biométrique est introduit, si une éducation civique est dispensée (afin de réduire au minimum les violences et les tensions) et si le coût de la sécurisation des élections est réduit.

Dans d'autres cas, les organismes de gestion des élections se heurtent à des problèmes tenant à une autonomie financière limitée et au retard dans le décaissement des fonds pour démarrer le processus électoral depuis l'inscription sur les listes électorales jusqu'à l'impression des bulletins de vote, ce qui entache la transparence des élections (encadré 6.4).

D'autres ont avancé le coût élevé de l'administration et de la gestion des élections pour s'insurger contre la politique démocratique de concurrence entre les partis et le principe des élections, qualifiés par

Encadré 6.4 Défis du financement des élections en Afrique

Il y a des États qui temporisent avant de fournir leur part du financement des élections (Mutume, 2005), ce qui, dans le calendrier électoral, gêne la planification d'activités telles que l'inscription sur les listes et l'éducation des électeurs. Cet état de choses peut entraîner un réajustement du calendrier électoral ou une piètre exécution de ces activités. La modification du calendrier électoral ou une piètre organisation des activités préélectorales accroît en général les inquiétudes des électeurs et provoque parfois des tensions politiques qui peuvent, si elles ne sont bien gérées, fausser ou saper le processus électoral tout entier.

euphémisme de moyen d'attaquer ce coût. Mais comme l'ont indiqué d'autres encore, il vaut mieux considérer ces dépenses comme des investissements inévitables dans la démocratie, le développement et la sécurité. D'ailleurs, les experts interrogés sont également unanimes pour dire que l'imposition, par les organismes africains de gestion des élections et d'autres organismes semblables, d'un respect plus ferme des limites fixées aux activités et aux fonds attribués aux partis contribuerait à contenir le coût croissant des élections.

Partis politiques

Fonctionnement général

La transition de l'autoritarisme à la démocratie et la consolidation de celle-ci en Afrique dépendent en partie de la capacité des partis politiques – en particulier d'opposition – de financer leurs activités en dehors des élections (Ettinghausen, 2006). Le fonctionnement général des partis (leurs dépenses hors campagnes) est donc crucial pour leur permettre de se préparer pour les urnes, car ils ont aussi besoin de fonctionner entre

les élections. Il se peut par exemple qu'ils aient à garder leur siège national, régional ou local (ou à en payer le loyer) et à faire face au coût du personnel, de la logistique, des voyages, de l'équipement et des relations publiques.

Ces activités sont cruciales pour établir ou étendre la présence des partis, qui est liée à la capacité desdits partis de rivaliser dans les élections à tous les niveaux. Les partis au pouvoir et les grands partis d'opposition qui ont une audience nationale font mieux dans les élections que les partis n'ayant qu'une implantation locale.

La plupart des partis politiques financent leur fonctionnement général au moyen de quatre grandes sources: l'État (dans la moitié environ des pays africains, tableau 6.1), les sources internes des partis, les sympathisants de la diaspora (à savoir les membres actifs ou les simples adeptes au sein de cette diaspora) et les partis et organisations politiques dans les pays industrialisés. (Les deux dernières sources de financement moins courantes sont examinées ci-dessous sous la rubrique *Financement et assistance provenant de l'extérieur*.)

Les partis doivent réunir certains critères pour pouvoir bénéficier du financement de l'État. Quelque 30% des pays donnent des montants égaux aux partis enregistrés, quelque 30% fournissent des fonds en fonction du nombre de sièges obtenus au parlement et environ 27% utilisent le critère de la proportion des voix obtenues lors de la dernière élection.

Les nouveaux partis politiques au Tchad reçoivent, par exemple, une subvention de 10 000 dollars du Gouvernement pour couvrir les frais. Cela aide sans doute, mais pourrait encourager la création, à seule fin d'obtenir la subvention, de partis qui deviendraient moribonds par la suite.

Le financement public des activités des partis politiques se heurte à trois grands problèmes. Premièrement, les formules de financement comportent des ambiguïtés qui donnent au régime en place la possibilité de favoriser ou de punir des partis lorsqu'il distribue les fonds (comme en Tanzanie). Deuxièmement, les critères d'admission favorisent les partis politiques établis disposant de sièges au parlement (Burkina Faso, par exemple). Troisièmement, tant le financement total que le montant alloué par parti sont trop modiques, en particulier pour les partis d'opposition qui n'ont pas pignon sur rue, pour espérer toute avancée véritable.

Les sources internes des partis sont multiples. Les cotisations sont importantes et viennent principalement des membres fortunés³. Certains membres paient même plus qu'il ne faut (volontairement ou à titre de prélèvement sur la fortune). Quelques partis politiques organisent des campagnes de collecte de fonds et des partis solidement établis tirent des recettes de leurs placements, comme en témoigne le cas du Zimbabwe avec la ZANU-PF, le parti au pouvoir, et le Mouvement pour le changement démocratique (MDC), principal parti d'opposition. Ces partis ont de vastes

Tableau 6.1 Financement des partis par l'État, 2011

Pays qui fournissent des fonds pour le fonctionnement général des partis	Pays qui fournissent des fonds pour les campagnes électorales^a	Pays qui ne fournissent aucun des deux types de financement
Algérie	Angola	Botswana
Burkina Faso	Bénin	République centrafricaine
Bénin	Cameroun	Gambie
Cameroun	Burkina Faso	Ghana
Côte d'Ivoire	Burundi	Guinée
Congo	Cap vert	Guinée-Bissau
RDC	Tchad	Libéria
Djibouti	Guinée équatoriale	Libye
Egypte	Gabon	Mauritanie
Ethiopie	Lesotho	Sénégal
Gabon	Mozambique	Sierra Leone
Kenya	Rwanda	Swaziland
Madagascar	Tunisie	Zambie
Malawi	Ouganda	
Mali		
Maroc		
Namibie		
Niger		
Nigéria		
Rwanda		
Sao Tomé et Príncipe		
Seychelles		
Afrique du Sud		
Tanzanie		
Togo		
Ouganda		
Zimbabwe		

a. Certains pays en fournissent en plus du fonctionnement général.

Source: IDEA 2012; rapports de pays 2012.

réseaux d'intérêts commerciaux dont ils tirent des revenus (Masunungure, 2006).

Les partis au pouvoir ont bien entendu accès à diverses sources lucratives (tant pour le fonctionnement général que pour les campagnes), notamment le Trésor public (Wondwosen, 2009 ; Saffu, 2003), ainsi que les commissions occultes et

les dons provenant des entrepreneurs et des compagnies, dans le pays ou à l'étranger (Levitsky et Way, 2010 ; Saffu, 2003). Forts de ces énormes ressources, ils peuvent construire ou louer des bureaux dans tout le pays et employer du personnel à l'échelon national et local. Certains de ces partis disposent de leurs propres stations de radio et journaux. Toutes ces activités leur permettent de

Les disparités de ressources entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition ont de profondes implications sur la compétition électorale et les résultats des élections en Afrique

maintenir une présence nationale et d'être régulièrement sous les projecteurs, ce qui les place en bonne position pour les élections grâce à leur audience et à leur renommée (en plus des autres avantages tirés de l'exercice du pouvoir).

Le secteur privé contribue souvent en faveur des partis au pouvoir (Wondwosen, 2009) et des partis d'opposition qui lui semble avoir de bonnes chances de remporter l'élection prochaine. Une raison c'est qu'il s'attend plus tard à être payés de retour pour ses contributions, sous la forme de contrats et d'autres privilèges par exemple, une fois l'élection terminée.

Campagnes

Quatorze des 53 États d'Afrique (voir tableau 6.1, colonne 2) ont fourni aux partis et aux candidats en 2011 différents montants de fonds publics pour les campagnes électorales. Les États accordent d'habitude les paiements à partir de divers critères, tels que les conditions d'admission des partis politiques et des candidats au bénéfice des subventions; la frustrante question du moment du paiement des subventions; les restrictions aux dépenses; et l'obligation de communiquer l'information (Walecki, 2006).

La Guinée équatoriale, le Mozambique et la Tanzanie fournissent des fonds publics tant aux partis politiques qu'aux candidats à l'élection présidentielle : 30 000 dollars par candidat en Guinée équatoriale et 9 600 dollars pour chaque candidat en Tanzanie. Le Bénin accorde un financement public sous la forme

de remboursement uniquement pour les campagnes politiques des candidats à l'élection présidentielle qui remportent au moins 10 % des voix et pour les candidats aux élections législatives qui remportent un siège. L'allocation totale au titre du remboursement est à la discrétion du Président sortant.

Une question qui se pose est que le montant du financement public en faveur des partis politiques et des candidats est réduit par candidat ou par parti ainsi qu'en termes globaux. (Bien qu'au Maroc par exemple, le chiffre soit excessif. Le Maroc a fourni 13,6 millions de dollars en 1997 afin d'aider au financement des campagnes politiques des partis aux élections législatives.) Autre problème : le financement total n'est pas toujours précisé. Il s'ensuit alors que, comme au Bénin et au Maroc, la décision est laissée à l'appréciation des présidents et des premiers ministres, qui ont des intérêts partisans.

Les partis au pouvoir ont en général un financement beaucoup plus important que les autres partis, et certains d'entre eux se servent du contrôle qu'ils exercent sur l'appareil politique de l'État pour abuser illégalement des ressources publiques pendant leurs campagnes politiques. Lors des élections présidentielle et législatives de 2011 de l'Ouganda en 2011, par exemple, le comportement du Mouvement de résistance nationale, le parti au pouvoir, a incité Mme Billie Miller, Chef de l'équipe d'observateurs électoraux du Commonwealth, à déplorer « l'ampleur des ressources [que le Mouvement

de résistance nationale a déployées] et le gonflement du financement qui défiait toute notion de concurrence à armes égales » (Sebunya, 2011).

Certains des grands partis d'opposition disposent également de ressources faramineuses – le Congrès de l'action du Nigéria et le Nouveau parti patriotique (Ghana) rivalisent même avec les partis au pouvoir – ce qui leur donne une présence et une audience nationales et partant une bonne position au cours des élections. Mais la plupart des partis d'opposition ont peu de ressources. Certains ont des sièges nationaux permanents mais c'est le cas de très peu d'entre eux dans les régions et ils éprouvent des difficultés à gérer leurs propres médias ou à accéder aux médias. En raison de leur existence marginale, il leur est difficile de se préparer à des élections.

Sans aucun doute, les disparités de ressources entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition ont de profondes implications sur la compétition électorale et les résultats des élections en Afrique. Pour emprunter le terme « avantage exorbitant du candidat sortant » utilisé par Greene (2007) (encadré 6. 5) – comme dans le contrôle qu'ils exercent sur des montants colossaux de ressources électorales –, les partis au pouvoir peuvent combler de largesses les électeurs, distribuer des accessoires de campagne en masse, organiser des campagnes médiatiques démesurées et marquer leur présence pratiquement dans les quatre coins du pays afin d'atteindre la quasi-totalité des électeurs.

Encadré 6. 5 Opinion de la masse sur les avantages du candidat sortant en Ouganda

Selon un groupe de discussion à Mukono « en Ouganda, il n'existe pas de répartition égale des ressources électorales » et « ce sont les gens du système qui disposent de l'argent, des moyens de transport [et] du dispositif de sécurité... Par conséquent, certaines personnes ne peuvent rivaliser avec celles du système ».

Le Président sortant s'est déplacé avec un parc de véhicules et d'hélicoptères et un nombre impressionnant de personnel de sécurité. Il a également embauché des musiciens pour distraire les électeurs potentiels, en influençant de nombreux attentistes qui se sont dit que la victoire était pratiquement déjà acquise.

Le parti au pouvoir a utilisé les structures locales des conseils de village pour organiser ses campagnes, si bien qu'il y avait 30 personnes dans chaque village pour mener sa campagne.

Source : Rapport 2012 sur l'Ouganda.

À l'inverse, l'insuffisance de leurs ressources empêche les partis d'opposition de briguer des postes de l'État, en particulier la présidence (Levitsky et Way, 2010), bien qu'il y ait des exceptions (voir encadré 6.2).

On sait très peu des ressources consacrées par les partis politiques à leurs campagnes. Les décisions concernant la collecte de fonds ou les dépenses sont d'ordinaire prises par un petit groupe d'individus – souvent les dirigeants du parti – et « les procédures d'enregistrement des transactions financières laissent à désirer par négligence, par manque de moyens ou, à dessein, pour qu'il n'y ait pas de preuves d'activités illégales » (Bryan et Baer, 2005, 3), masquant ainsi les fonds perdus ou dilapidés par les partis. Et ces derniers ne s'attendent pas du tout à

ce que les candidats fassent mieux – l'information requise pour se conformer à la législation relative à l'obligation de communiquer d'information (s'il en existe) faisant tout simplement défaut.

Candidats

L'autofinancement est la principale méthode utilisée par les candidats (les candidats désignés par le parti comme les candidats indépendants) pour prendre en charge leurs campagnes, les autres sources de financement étant tout à fait limitées (Bryan et Baer, 2005). Les candidats aux élections législatives au Nigéria ont investi d'importants montants de leur épargne pour se présenter (encadré 6. 6 ; Okunade *et al.*, 2009).

Au cours des élections de 2007 au Nigéria, un candidat au poste de gouverneur a dépensé 3 millions de dollars lors de l'élection primaire du parti au pouvoir, le Parti démocratique du peuple (entretien personnel avec Georges Kieh en 2010). En dépit de cela, ce candidat n'a pas été désigné par le parti. Au Ghana, plusieurs membres du Parlement ont révélé au cours d'une enquête avoir dépensé d'importants montants de leurs ressources financières personnelles pour financer leurs campagnes aux élections législatives (Lindberg, 2003).

Le renchérissement des coûts pour les candidats qui financent leurs campagnes a plusieurs conséquences. Seuls les individus consentant à investir d'importants montants peuvent être candidats (Okunade *et al.*, 2009). Il s'ensuit qu'en l'absence de systèmes rigoureux de contrôle

des dépenses partout en Afrique, les candidats disposant d'un trésor de guerre peuvent dépenser plus du montant autorisé lorsqu'un tel plafond existe (El - Rachidi, 2010).

Les candidats désireux de se mettre au service du « bien commun » mais contrariés par le manque d'argent ne peuvent se permettre de se présenter à des charges publiques ni au sein des partis politiques ni en tant que candidats indépendants. Au plus fort d'une crise de leadership sur le continent, les États africains sont privés des services d'individus engagés, dont des femmes.

Accès limité des femmes au financement des campagnes

L'accès au financement électoral est un obstacle majeur à l'élection des femmes au parlement, à la présidence ou à d'autres institutions représentatives, en partie parce que les femmes ont traditionnellement été reléguées au domaine privé du ménage. Elles « ne peuvent se prévaloir de ce fait ni de ressources financières propres ni de réseaux nantis pouvant leur permettre de rivaliser efficacement dans une politique électorale de plus en plus chère » (Ballington, 2003).

Deux tentatives ont été faites pour redresser la situation, la première a eu lieu au Malawi durant l'élection de 2009. Un groupe de représentants d'organisations non gouvernementales locales a fondé un Gender Coordination Network for Women in Politics (réseau de coordination des femmes en politique), qui encourage les femmes à assumer des rôles plus actifs dans le domaine de la politique et des élections en

leur apportant un soutien moral, monétaire et matériel (rapport sur le Malawi 2012). Les organismes d'aide internationaux ont également injecté des ressources dans le projet. Parallèlement, le Ministère de la promotion de la femme et de l'enfant a lancé un programme national tendant à augmenter le nombre de femmes députées. Appelé « Campagne 50 – 50 », il visait à réaliser une représentation égale des candidats et des candidates (rapport sur le Malawi 2012). Les candidates ont remporté environ 22 % des sièges aux élections de 2009. C'était un début.

La seconde tentative s'est produite au Ghana, où les deux principaux partis, le Congrès démocratique national et le Nouveau parti patriotique ont souvent été accusés de ne pas faire assez pour qu'un nombre suffisant de femmes soient élues au Parlement. En conséquence, ils ont accordé aux candidates aux élections législatives et présidentielle une remise de 50 % sur les droits d'enregistrement. L'impact de cette concession n'a toutefois pas encore été établi (rapport sur le Ghana 2012).

Financement des campagnes et corruption

Le « parrainage », le financement illégal, l'achat de voix et les commissions occultes sont quatre principaux enjeux dans le financement des campagnes communs aux partis politiques et à leurs candidats.

Parrainage

Le parrainage est une caractéristique majeure du paysage électoral dans

Encadré 6.6 Financement des candidats au Nigéria

Le processus électoral au Nigéria est devenu si cher que seuls les riches ou ceux qui peuvent compter sur eux peuvent briguer des fonctions politiques. Faute de réglementation précise du montant du financement que les partis peuvent recevoir de sources privées, toutes les formes de mercantilisme politique deviennent attrayantes et possibles.

On recourt massivement au financement privé. Les partis tirent des revenus de la vente des formulaires de nomination, des dîners de collecte de fonds, des dons des gros bonnets du parti, des entrepreneurs et de ceux qui contrôlent les grands secteurs de l'économie.

Source: Rapport sur le Nigéria 2012.

certain États africains. Selon Ibrahim (2003), les « parrains passent en général pour des hommes ayant personnellement le pouvoir de déterminer à la fois qui sera désigné par le parti pour se présenter aux élections et qui gagnera ».

Ils disposent de plusieurs atouts: la richesse ou l'accès à la richesse qui peut servir à financer la campagne du candidat de leur choix; l'influence dans le parti politique au point de pouvoir déterminer les candidats à désigner; le contrôle sur les réseaux de parrainage qui sont cruciaux pour fournir des services en faveur des candidats choisis, notamment par la fraude électorale; les ressources financières pour mobiliser des voyous afin de créer un climat de peur et semer la violence, au point de commettre parfois des meurtres.

Comme l'a dit Jolly Nyame, ancien Gouverneur de l'État de Terabi au Nigéria : que vous le vouliez ou non, en tant que parrain, vous ne serez pas gouverneur, vous ne serez pas

président, mais vous pouvez être *faiseur* de gouverneur, vous pouvez être *faiseur* de président » (Ibrahim, 2003, non souligné dans le texte). Aussi certains candidats à des fonctions officielles dans divers États africains où le parrainage domine estiment-ils qu'on ne peut exclusivement compter sur les électeurs pour remporter des élections démocratiques (Ibrahim, 2003).

Le parrainage pervertit des élections démocratiques et nuit à toute démocratisation d'envergure en recourant à une combinaison de méthodes immorales voire criminelles pour financer la campagne des candidats choisis par les parrains et pour imposer ces candidats aux citoyens à divers niveaux. En compensation, les parrains reçoivent des candidats qu'ils ont financés et fait élire des paiements en retour : accès aux allées du pouvoir, contrats pour eux-mêmes, leurs parents et leurs clients, et accès aux ressources de l'État ⁴.

Le phénomène du parrainage a renforcé la politique en tant que moyen d'acquisition du pouvoir permettant aux agents publics et à leurs sympathisants (et leurs familles) d'accumuler à titre privé de la richesse ; il traduit « le cynisme avec lequel la richesse triomphe de l'état de droit et avec lequel les puissants emploient la richesse et le pouvoir politique pour détourner la volonté souveraine du peuple » (Agbaje et Adejumbi, 2006, 40).

Financement illégal

Sapant l'intégrité des élections démocratiques, des donateurs

nationaux ou étrangers apportent un financement illégal à certains partis politiques et candidats. Au plan interne, certains individus et groupes, notamment des entreprises, fournissent un financement illégal aux partis politiques et candidats de leur choix. Au plan extérieur, des gouvernements donnent de l'argent.

Au cours des élections présidentielle et législatives de 2011 en Ouganda, environ 2 millions de dollars auraient été envoyés par un État voisin au parti d'opposition Forum for Democratic Change, qui a reçu encore 3 millions de dollars d'autres sources extérieures (Sebunya, 2011). Apparemment, l'appui de l'État voisin rendait coup pour coup le financement par le Gouvernement ougandais de la campagne des candidats de l'opposition durant les élections organisées dans ce pays voisin (Sebunya, 2011). Les gouvernements de certaines démocraties établies et d'autres pays ont également recours à ce que le Réseau de savoir électoral ACE (2011) qualifie de « fonds secrets » pour soutenir les campagnes des partis et candidats de leur choix.

Achat de voix

L'achat de voix est une transaction électorale à double sens entre les candidats à des charges publiques et les électeurs, et que l'une ou l'autre des parties peut mettre en route. Il y a trois principaux moyens pour les candidats d'amener les bénéficiaires à voter - ou à ne pas voter - pour eux (Schaffer 2002).

Premièrement, les candidats peuvent espérer provoquer un « respect actif

de la consigne » – s'ils y parviennent, les électeurs en tant que bénéficiaires changent, ou ne changent pas, leur comportement électoral en échange de récompenses concrètes. Deuxièmement, les candidats peuvent espérer provoquer un « respect normatif » – s'ils y parviennent, les bénéficiaires changent, ou ne changent pas, leur comportement électoral parce que l'offre les convainc de la bonté ou de la valeur du candidat, ou parce qu'ils se sentent quelque peu obligés du point de vue des normes. Troisièmement les candidats peuvent espérer produire un « respect coercitif » – en forçant les bénéficiaires à changer, ou à ne pas changer, leur comportement électoral. Les bénéficiaires redoutent des représailles s'ils déclinent l'offre ou s'ils ne votent pas selon la consigne donnée après avoir accepté l'offre (Schaffer, 2002). Les candidats utilisent un large éventail de méthodes pour vérifier si les électeurs ont suivi la consigne, même s'il n'est pas certain que l'achat de voix garantisse l'obtention de ces voix.

Les électeurs peuvent mettre en route la transaction avec les candidats essentiellement de deux façons. Sur la base de calculs procédant d'un « choix rationnel », ils demandent à plusieurs candidats de faire une offre d'achat de leur voix, et votent pour le plus offrant. L'autre approche procède d'une logique de recherche de rente : sachant que peu d'hommes politiques une fois élus subviennent à leurs besoins de citoyens, les électeurs engagent les transactions avec le maximum de candidats ou de partis, en vue d'acquérir une rente aussi importante

Encadré 6.7 Banho à Sao Tomé-et-Principe

Avec la pratique illégale du *banho*, bon nombre d'électeurs se rendent au lieu de vote, en faisant savoir discrètement aux candidats ou aux promoteurs des partis que leur doigt n'a pas encore été trempé dans l'encre indélébile montrant qu'ils ont voté – et qu'ils sont donc ouverts à toute « motivation ». Ils doivent avoir gain de cause avant le vote parce que peu d'entre eux croient que les responsables, une fois élus, tiendront leurs promesses de campagne.

Source : rapport sur Sao Tomé-et-Principe 2012.

que possible, quel que soit le montant de l'offre.

Comme l'explique un électeur anonyme de Sao Tomé-et-Principe : « nous [les électeurs] *tenons à l'achat de voix*. Cet achat est *essentiel*. C'est le seul moyen pour nous d'obtenir quelque chose des hommes politiques. De toute façon, je peux voter pour qui je veux » (Vincente ; 2013, non souligné dans le texte ; encadré 6.7).

Au Nigéria, près d'une personne sur cinq est la cible de l'achat de voix. Cet achat renforce la loyauté au parti mais, peut-être parce que la plupart des citoyens condamnent cette manipulation qu'ils jugent mauvaise, le respect des souhaits des hommes politiques n'étant pas assuré. Les défections par suite de menaces et d'accords sont plus courantes que les cas de respect de la consigne, en particulier lorsque les électeurs subissent des pressions antagoniques venant des deux camps (Bratton, 2008).

Commissions occultes

Ces commissions représentent pour certains partis au pouvoir une source majeure de financement

Encadré 6.8 Commissions occultes et dons en espèces pour les campagnes

L'écart entre les fonds dont disposent le parti au pouvoir et les partis d'opposition est généralement beaucoup plus grand en Afrique qu'ailleurs. La différence ne saurait s'expliquer par l'idéologie, les politiques ou les fondements sociaux de l'appui aux partis.

En fait, l'explication première tient aux avantages que procure l'exercice du pouvoir. Les commissions occultes, l'abus de pouvoir et la corruption jouent un grand rôle dans le financement des partis. Seuls les partis qui gouvernent sont en mesure d'octroyer des contrats, d'accorder des faveurs ou de détourner des fonds à leur propre profit. Les gouvernements africains exploitent les possibilités que confèrent cette situation pour financer leurs partis sans subir les nombreuses contraintes et les restrictions politiques qui ont cours dans des démocraties mûres.

En Afrique, puisque l'alternance au pouvoir des entités rivales est limitée ou que les différences idéologiques ne sont pas claires, ou parce que le multipartisme en est à ses débuts, les partis d'opposition ont tendance à attirer des entrepreneurs politiques, plutôt que des propriétaires d'entreprise, et la question est de savoir s'ils arrivent même à obtenir l'appui de chefs d'entreprise fortunés.

La réticence des propriétaires d'entreprise ordinaires à faire des dons aux partis d'opposition est un héritage du passé récent marqué par l'autoritarisme et explique beaucoup de choses. Il est toujours difficile pour les gouvernements d'admettre que les propriétaires d'entreprise qui font des dons aux partis d'opposition ont le droit de soumissionner pour les marchés gouvernementaux au même titre que n'importe qui.

Source : Saffu, 2003.

des campagnes. Lesdites commissions étant nécessairement opaques, rares sont les preuves authentiques qu'on peut en avoir. Elles sont négociées entre un parti au pouvoir et des investisseurs, locaux ou étrangers, en échange de contrats gouvernementaux pour de substantielles subventions de campagne. La privatisation des avoirs dans le cadre des réformes économiques offre de

vastes possibilités au parti en place (encadré 6.8).

Réglementation du financement des partis politiques

L'argent est une épée à double tranchant dans le financement des partis politiques. Il est indispensable pour financer les instances et les campagnes des partis. Mais il peut, s'il n'est pas soumis à réglementation, fausser et corrompre le processus électoral et à la longue saper le vaste projet de démocratisation « Igwe, 2011). Comme l'a dit Pollock (1932,32) il y a environ 80 ans : « une vie politique saine n'est pas possible tant que l'argent s'utilise sans restrictions ».

En Afrique, le financement des partis politiques est un domaine insuffisamment réglementé, ou une question d'auto-assistance non réglementée (Saffu, 2003), qui comporte trois implications principales. Premièrement, certains États africains n'ont pas les systèmes qu'il faut pour réglementer ce financement couvrant les fonds utilisés pour les instances et les campagnes des partis. Cet état de fait donne aux partis politiques et aux candidats toute latitude de mobiliser de l'argent de sources multiples, dont certaines illégales.

Deuxièmement, même si des partis politiques déterminés ont d'excellentes visions pour bâtir des sociétés démocratiques développées, les contraintes qu'impose l'argent les empêchent de formuler un plan à présenter à l'électorat, a fortiori de rivaliser et de l'emporter.

Troisièmement, même dans des pays tels que le Bénin et le Libéria disposant de dispositifs réglementaires complets, leur application pose problème, en particulier en raison du manque de systèmes de contrôle (Saffu, 2003). Et même si de tels systèmes étaient en place, le fait que l'écrasante majorité des transactions financières en Afrique, y compris les dépenses liées aux élections, se fait en espèces rendrait la tâche extrêmement difficile, en excluant les avantages potentiels d'une bonne réglementation (encadré 6.9).

Financement et assistance provenant de l'extérieur

Financement des partis provenant de la diaspora

Les sympathisants des partis au sein de la diaspora constituent d'importantes sources de financement. Certains partis politiques (notamment des partis au pouvoir) ont à l'étranger des membres et des sections qui contribuent à leur fonctionnement. Ces sympathisants sont devenus des acteurs majeurs de ces partis, au point même de pouvoir se servir de leurs contributions pour se faire désigner par le parti à des postes électifs.

Les groupes de la diaspora africaine résidant en particulier aux États-Unis, au Canada et en Europe constituent une source majeure de financement des campagnes des partis, car ils sont dans une meilleure situation économique que leurs compatriotes restés au pays. C'est ainsi que durant l'élection présidentielle de 1996 du Ghana, certains groupes

Encadré 6.9 Quatre avantages découlant de la réglementation du financement des partis politiques

Le mérite de la réglementation du financement des partis politiques réside dans quatre éléments:

- La prévention de l'abus et du trafic d'influence dans les partis par des groupes d'intérêts ou des individus fortunés, et ainsi le rétablissement recherché de la confiance du public dans le processus électoral et la concurrence entre partis sur un pied d'égalité;
- La législation concernant le financement des partis politiques afin de veiller à une concurrence à armes égales, ce qui contribue à faciliter l'entrée de nouveaux partis dans l'arène politique ou à réduire les pressions qui s'exercent sur les partis pour qu'ils alignent leurs politiques sur les vœux de sociétés ou d'autres groupes d'intérêts nantis ;
- L'émancipation des électeurs, qui est assurée grâce aux règles de transparence financière qui leur permettent d'avoir accès à l'information et de choisir ainsi en connaissance de cause le jour de l'élection ; et
- L'aide tendant à renforcer les partis pour qu'ils deviennent des acteurs responsables aux fins de l'avènement d'une démocratie efficace et durable.

Source : Fogg *et al.*, 2003.

de Ghanéens aux États-Unis ont fourni 100 000 dollars pour la campagne présidentielle du parti d'opposition, le New Patriotic Party (Wondwosen, 2009). De même, durant les élections législatives de 2005 en Éthiopie, des Éthiopiens de la diaspora ont constitué la principale source de financement des campagnes des partis d'opposition, en particulier le principal groupe d'opposition, la Coalition pour l'unité et la démocratie (Wondwosen, 2009).

Les membres de la diaspora contribuent pour plusieurs raisons. Certains tiennent peut-être vraiment à s'impliquer dans la politique de leur

Tableau 6. 2 Pays interdisant ou autorisant les dons étrangers aux partis politiques et pour les campagnes

Ban	Allow
Algérie	Bénin
Angola	Burkina Faso
Burundi	République centrafricaine
Cameroun	Tchad
Congo	Lesotho
Côte d'Ivoire	Malawi
RDC	Maurice
Égypte	Mozambique
Éthiopie	Namibie
Gabon	Seychelles
Ghana	Afrique du Sud
Guinée	Swaziland
Guinée-Bissau	Tanzanie
Kenya	Togo
Libéria	Zambie
Libye	
Madagascar	
Mauritanie	
Maroc	
Niger	
Nigéria	

Source : Rapports de pays 2012 ; IDEA 2012.

pays d'origine. D'autres peuvent être mus par des motifs égoïstes, tels que des postes au sein du gouvernement ou, pour ceux qui sont entrepreneurs, des marchés gouvernementaux (si le parti remporte l'élection prochaine).

Des contributions légitimes (lorsque le permet un système de financement des partis politiques) peuvent tendre à créer des conditions de concurrence à armes égales entre

les partis en contribuant à réduire l'énorme avantage que les ressources confèrent au parti au pouvoir (même si de toute évidence toutes les contributions ne vont pas à l'opposition).

Mais les contributions illégitimes (c'est-à-dire en violation de la réglementation du financement des partis politiques) servent à corrompre le processus électoral en soutenant par exemple l'achat de voix. Elles peuvent également renforcer la rivalité entre factions au sein des partis politiques, ce qui conduit éventuellement à des conflits.

Financement des élections provenant des États et organisations des pays industrialisés

Certains États africains s'attendent à ce que les donateurs extérieurs, en particulier lors des élections présidentielle et législatives, supportent une partie du coût – de telles sources deviennent indispensables dans les élections africaines. Vingt et un pays cependant ont interdit aux candidats de recevoir des fonds étrangers pour financer les campagnes (tableau 6.2 et encadré 6. 10).

Les fonds extérieurs contribuent souvent à supporter le coût des activités électorales, notamment l'inscription sur les listes électorales et l'éducation des électeurs ainsi que l'impression des bulletins de vote. Une partie des fonds sert à financer l'assistance technique pour gérer les élections, en particulier pour se préparer et se présenter aux élections. Cette assistance est fournie soit directement par le donateur extérieur soit par un organisme financé

par des donateurs tels que la Fédération internationale des systèmes électoraux. Les donateurs extérieurs ont fourni des fonds pour les élections en 2007-2010 (tableau 6. 3), avec des effets positifs et négatifs.

Avantages

Compte tenu de la tiédeur dont certains États africains font preuve à l'égard du financement de leurs propres élections (sans doute en raison des doutes qui pèsent sur la démocratie ; encadré 6.11), ainsi que du coût, les fonds provenant des États et des organisations intergouvernementales des pays industrialisés sont cruciaux pour la tenue d'élections libres et régulières (Cyllah, 2010). Les fonds servent à financer des activités telles que l'inscription sur les listes électorales, l'éducation des électeurs et l'élaboration et la production des bulletins de vote.

De plus, étant donné que les élections démocratiques sont un phénomène tout à fait nouveau sur le continent, la plupart des États africains sont encore en train de mettre au point le savoir-faire technique nécessaire (Kimenyi, 2011), qui

Encadré 6. 10 Financement étranger et dépenses de campagne en Tunisie

Un décret adopté en juillet 2011 interdit aux candidats de se procurer un financement étranger pour les dépenses de campagne. Depuis la révolution, le financement des campagnes électorales fait l'objet de mesures de contrôle. L'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE) est chargée de faire en sorte que les dispositions du Décret sur l'élection de l'Assemblée constituante soient appliquées. L'aide allouée aux partis a été estimée à 3,7 millions d'euros.

Le contrôle du financement des campagnes électorales est confié au Ministère des finances, à l'ISIE, au Tribunal administratif, aux cours de justice et à la Cour des comptes. Le maximum qu'un individu peut donner s'élève à 30 000 euros. Les partis politiques n'ont pas le droit d'offrir aux électeurs des privilèges ou des avantages en espèces ou en nature.

Source : Rapport sur la Tunisie 2012.

compte pour l'intégrité des élections. Quinze pays couverts par l'enquête menée dans le cadre du troisième *Rapport sur la gouvernance en Afrique* acceptent des dons de l'étranger pour les campagnes des partis (voir tableau 6. 2).

Diverses sources non gouvernementales dans les démocraties établies aussi bien que des fédérations

Tableau 6.3 Exemples de sources extérieures de financement, 2007-2010

Pays	Année	Donateur	Millions de dollars
Sierra Leone (P&L)	2007	Communauté internationale	17,5
Rwanda (P)	2010	Union européenne, Royaume-Uni et Pays-Bas	4,4
Soudan (P&L) ^a	2010	Union européenne	175,5
Tanzanie (P&L)	2010	Union européenne et Royaume-Uni	22,1
Ouganda (P)	2011	Communauté internationale	13,5

a) Y compris une contribution de 55 millions de dollars de la Mission des Nations Unies au Soudan.

P&L = présidentielle et législatives; P = présidentielle.

Source: Compilé à partir du site www.eisa.com et des rapports de pays 2012.

Encadré 6.11 La démocratie convainc-t-elle tous les gouvernements ?

Certains fonctionnaires gouvernementaux du continent avancent le proverbial « manque d'argent en Afrique » pour masquer leur résistance à des élections démocratiques. Cette horreur des élections, quelle que soit la façon dont elle est dissimulée, traduit le sentiment plus général que l'autoritarisme demeure le socle de la culture politique de certains États même s'ils en chantent, pour ainsi dire, la mort en Afrique.

La croyance qui sous-tend cette mentalité est que les élections ne constituent pas une priorité nationale majeure, mais plutôt un projet favori des démocraties établies. En d'autres termes, au lieu de considérer des élections régulières, libres et équitables comme un bien public indispensable à la paix, à la stabilité et à la démocratie, certains dirigeants africains y voient plutôt à la fois une entreprise agaçante et un gaspillage des ressources publiques. Partant, selon eux, puisque les démocraties établies sont éprises d'élections, le mieux qu'un État africain puisse faire est de contribuer au coût de ces élections et non pas de les prendre entièrement à sa charge.

Source : CEA, 2011.

internationales de partis (Internationale libérale, Internationale socialiste et d'autres) fournissent un financement aux partis politiques africains. Ce sont les suivantes : les *Stiftungs* allemandes (fondations politiques), la Fondation Westminster pour la démocratie (apports des partis politiques du Royaume-Uni principalement à des États africains anglophones) et l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (en Afrique du Sud et au Mozambique, Mathisen et Svasand 2002).

Inconvénients

Les procédures démocratiques sont toujours fragiles, en particulier dans les États sortant d'un conflit, et l'assistance électorale extérieure demeure nécessaire. Pourtant, elle suscite des préoccupations (encadré

6. 12). Abderahmane Niang, un consultant électoral lors des élections de 2002 du Mali a dit : Le financement étranger, que nous avons reçu pour organiser [nos élections], a sapé notre souveraineté nationale (Tadegron, 2003), ce qui conforte l'argument de la « perte de souveraineté ».

Cette situation conduit à un deuxième souci, à savoir que des donateurs puissent utiliser leur contribution aux élections pour s'ingérer directement dans les affaires de l'État. Lors des élections de 2005 du Libéria par exemple, les États-Unis, forts de leur contribution, ont tenté d'influer sur le processus électoral, lorsque leur Ambassadeur s'est arrogé pour le compte du pays un droit de regard sur les candidats à la présidence et à la vice-présidence (entretien avec un candidat à la présidence, 23 février 2011). Comme Mwesiga Baregu à St. Augustine University de Tanzanie l'a déclaré : « Le financement des donateurs a pour effet, lorsque ceux-ci s'ingèrent dans l'espace dévolu au contrat social, de saper la légitimité de l'élection. Au lieu d'une relation de citoyen à agent public, le financement des donateurs crée une relation de bienfaiteur à client entre les citoyens et les élus » (Muramira, 2010).

Autre préoccupation : certains États donateurs extérieurs peuvent utiliser leur financement pour imposer le cadre électoral de leur choix aux États bénéficiaires, cela reflétant d'ordinaire l'expérience historique des deux parties et étant le cas souvent lorsque les bénéficiaires sont en transition vers la consolidation de la

paix après un conflit. Des pays ont cherché à persuader des États africains d'adopter un modèle électoral utilisé dans d'autres États sortant d'un conflit en Asie, en Europe ou en Amérique latine.

Un tel financement peut entraver les avancées de l'Afrique vers la démocratie parce que, lorsqu'il est clandestin, il sape les efforts déployés par l'État pour réglementer le financement des partis politiques, puisqu'il est impossible de réglementer l'argent donné par ce biais. Il ne favorise d'habitude aussi que certains partis politiques et candidats de l'opposition (pas nécessairement ce que les électeurs soutiennent) et rend difficile l'appropriation locale du choix des dirigeants nationaux.

Assistance électorale des organisations régionales et sous-régionales

L'Union africaine et certaines organisations sous-régionales ont fourni un modeste financement des élections. La CEDEAO, par exemple, a contribué pour 350 000 dollars au financement de l'élection présidentielle de 2009 en Guinée-Bissau (Agence panafricaine d'information, 2009). Elle a également donné au Gouvernement guinéen 500 000 dollars à titre de contribution à l'organisation de l'élection présidentielle en 2010 (Jalloh, 2008). Bien qu'ils soient trop modiques pour financer pleinement les élections, ces montants représentent des pas importants vers l'autosuffisance de l'Afrique dans l'organisation des élections.

Encadré 6.12 Préoccupations devant la dépendance à l'égard des donateurs

Certains États africains qui comptent sur l'assistance extérieure pour contribuer à financer leurs élections donnent l'impression que les donateurs, en particulier ceux de l'Occident, sont obligés de payer. Comme Hitimana (2009) le fait observer, « le Gouvernement rwandais a inscrit au budget 6,2 millions de dollars [pour l'élection présidentielle de 2010] et s'attendait à ce que le reliquat vienne des partenaires de développement ».

La « dépendance à l'égard des donateurs » suscite de graves préoccupations. Il est donné l'impression que l'autoritarisme qui qualifie les élections démocratiques de choses imposées par l'Occident demeure enraciné au plus profond de la culture politique de certains États africains. Il en résulte apparemment un manque de conviction quant à l'importance capitale d'élections démocratiques faisant partie intégrante du projet de démocratisation. La conséquence préoccupante est que les élections démocratiques sont reléguées à des postes non prioritaires du budget national et des dépenses extrabudgétaires, surtout lorsque ces dépenses sont amalgamées à d'autres activités.

À titre d'exemple, un aspect important concerne le montant colossal que certains États africains consacrent aux voyages à l'étranger des fonctionnaires gouvernementaux. À signaler aussi le montant appréciable de fonds publics consacré à des projets qui traduisent une consommation ostentatoire – par exemple l'achat d'un nouvel avion présidentiel ou de voitures pour les organismes et les fonctionnaires gouvernementaux.

Faire du financement d'élections démocratiques une priorité nationale est beaucoup plus important pour la légitimité de l'État et le maintien de la paix et de la stabilité qu'allouer des ressources pour des voyages inutiles à l'étranger et pour des dépenses ostentatoires.

Source : CEA, 2011.

Vers un financement autosuffisant des élections

Certains États disposent de ressources intérieures suffisantes pour financer le processus électoral tout entier (notamment l'Afrique du Sud, le Botswana, le Cap-Vert, Maurice, la Namibie et les Seychelles). D'autres ont besoin d'une grande assistance financière (Sao

Tomé-et-Principe et la Tanzanie entre autres ainsi que des États sortant d'un conflit tels que le Libéria, le Mozambique, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Sierra Leone et le Soudan du Sud). Et d'autres encore ont, au cours de la dernière décennie, amélioré leur capacité de financer le processus, dans l'espoir qu'ils seront autosuffisants dans quelques années (Ghana, Kenya, Malawi et Ouganda).

Conclusions et recommandations

La présente section donne des conseils pratiques pour assurer un financement efficace et régulier des élections en Afrique et, partant, pour promouvoir la démocratie et le développement. Le succès dépend en définitive du consentement des citoyens africains à s'impliquer dans les affaires de leur pays, notamment le processus électoral.

Priorité au financement des élections au plan national

Il est très important pour les États africains d'assumer la responsabilité exclusive du financement de leurs élections pour deux raisons. En premier lieu cela assure l'appropriation nationale du processus électoral, notamment la question critique du choix des dirigeants du pays. Cela augurerait bien du vaste projet de démocratisation.

En second lieu, cela contribuerait à effacer le préjugé extérieur qui dépeint l'Afrique comme une région où les populations sont intrinsèquement incapables de se prendre en charge et où, très généralement, elles

« ne peuvent rien faire de correct ». L'autosuffisance contribuerait également à mettre fin à la représentation du continent comme zone perpétuellement en crise qui semble demander que des acteurs extérieurs y interviennent sans cesse.

Pour que la démocratie s'enracine fermement partout en Afrique, les gouvernements devraient faire du financement des élections une priorité nationale. Les responsables gouvernementaux, les partis politiques, la société civile et les citoyens partout en Afrique doivent assumer le premier rôle en leur qualité de parties prenantes, parce que la responsabilité ultime du bien-être de leur pays leur incombe collectivement. Par conséquent, tous ces groupes doivent jouer des rôles cruciaux pour faire en sorte que leurs gouvernements considèrent les élections comme des biens publics indispensables à la démocratie, au développement et à une paix durable (bien que les donateurs internationaux, en particulier les démocraties industrialisées, puissent contribuer à encourager les régimes qui voient dans les élections un phénomène imposé par l'Occident).

Les États africains devraient s'efforcer de financer entièrement leurs propres élections. S'il est vrai que le financement extérieur aide les États en transition de la guerre à la paix, ces États devraient par la suite assumer exclusivement le fardeau du financement.

Les États donateurs devraient accorder une assistance technique pour la gestion des élections avant celles-ci,

Les États africains devraient s'efforcer de financer entièrement leurs propres élections

en permettant aux États bénéficiaires de choisir des responsables électoraux à former. Une fois formés, ces responsables électoraux pourraient ultérieurement organiser des ateliers et des séminaires internes à l'intention du personnel des organismes de gestion des élections en vue de la préparation des élections futures.

Vers un appui total de l'État aux organismes de gestion des élections et aux élections

Les dépenses d'administration et les dépenses opérationnelles des organismes de gestion des élections doivent être pleinement financées dans les budgets annuels des États africains et décaissées rapidement une fois qu'elles sont approuvées. De même, le budget destiné à l'organisation des élections devrait être dépensé à bon escient. Le gouvernement devrait faire en sorte que le processus de financement ne donne pas lieu à des pratiques de corruption par les membres de la commission électorale ou les agents publics, et que le budget reflète des dépenses rentables et réelles.

Étant donné que les élections se tiennent périodiquement, un plan de financement stratégique pourrait être mis au point qui prévoit de réserver une portion du budget annuel de l'État pour financer les élections dans l'avenir. À titre d'exemple, si un État africain tient ses élections présidentielle ou législatives tous les cinq ans, le budget destiné aux élections devrait être formulé. Ensuite sur la base du coût total, l'État allouerait de l'argent dans les budgets annuels sur la

période quinquennale. La Commission électorale de la Sierra Leone est un exemple de bonne pratique sur ce plan, car elle a mis en place un budget pour les élections présidentielle et législatives de 2012 et 2016.

Une mesure complémentaire serait la mise en place d'un « fonds commun » pour contribuer à soutenir les élections. Ce fonds serait géré par l'Union africaine et les États verseraient des contributions annuelles (à partir d'une formule arrêtée d'un commun accord). Sur la base des besoins exprimés par un État donné, les ressources du fonds aideraient cet État à financer pleinement le coût de son élection. Une telle approche continentale d'auto-assistance serait beaucoup plus acceptable pour l'électorat la dépendance continue à l'égard des démocraties établies.

Prévention de l'abus de ressources publiques dans les campagnes

Certains partis et dirigeants sortants pillent les ressources publiques pour mener campagne. Le parti au pouvoir a tendance à accaparer les médias publics. Des États sollicitent les organismes de sécurité du pays tels que la police et les services de renseignement pour soutenir leur campagne. Tous ces éléments font lourdement pencher la balance en faveur du parti au pouvoir et du dirigeant sortant au détriment de l'opposition.

Des lois sont donc nécessaires pour imposer des chances égales aux partis en lice et ces lois devraient être appliquées avec impartialité et rigueur pour garantir la crédibilité du processus électoral. Les

règles régissant l'accès aux médias devraient être équitables et transparentes – et il faudrait les appliquer.

Adoption du financement public des partis et des campagnes

Étant donné les grands écarts de ressources entre les partis politiques et les candidats, les États africains qui ne seraient pas déjà en train de le faire devraient adopter le financement public au moyen d'une formule tenant compte des besoins de chaque État. Chaque système devrait être équitable.

Il faut reproduire les mesures tendant à en réduire le coût, telles que l'informatisation. L'Afrique du Sud a par exemple vu ses dépenses électorales baisser lors des trois dernières élections

Le financement public est moins dangereux qu'une situation dans laquelle des hommes politiques en quête de fonds se tournent vers de l'argent intéressé ou des pratiques de corruption, mais ce financement doit concilier l'encouragement des partis à maintenir leur base (par le biais de l'appui des membres, notamment les cotisations) et un financement sur l'argent des contribuables (qui ne devrait pas éloigner les partis de leur base).

Réglementation du financement des partis politiques

Les États africains qui n'ont pas de système de réglementation du financement des partis politiques envisageront peut-être d'en mettre en place. Cela revêt de l'importance parce que les effets de distorsion de l'argent sur les processus électoraux doivent être combattus pour l'intégrité des élections. Les pays qui ont de tels systèmes doivent améliorer la façon dont ils contrôlent en particulier les transactions en espèces et appliquer les règles en vigueur.

Les partis étant au cœur du problème de financement, ils devraient nécessairement faire partie de toute solution passant par le biais de la réglementation, parce qu'aucune loi anticorruption ne peut être votée sans le soutien des partis qui détiennent les charges électives et sont maîtres de l'action législative (Bryan et Baer, 2005). Même lorsque de telles lois ont été votées, la facilité avec laquelle les partis échappent souvent à la réglementation par ses failles laisse supposer qu'une réforme authentique ne peut voir le jour que lorsque les partis adopteront volontairement des réformes.

Réduction du coût des élections

Les élections sont des entreprises onéreuses et c'est ce qui explique en partie pourquoi certains États africains acceptent le financement extérieur. Il faut reproduire les mesures tendant à en réduire le coût, telles que l'informatisation. L'Afrique du Sud a par exemple vu ses dépenses électorales baisser lors des trois dernières élections.

Les pays qui, comme le Nigéria, ont un coût croissant par électeur devraient rechercher des moyens de réduire ce coût, notamment en appliquant rigoureusement la réglementation électorale et en s'attaquant à la corruption dans le processus électoral proprement dit.

Recherche d'un consensus pour la réforme du financement de l'activité politique

À moins que les principales parties prenantes – essentiellement les partis en lice et les institutions

électorales - ne partagent les mêmes vues concernant la réforme du financement des partis politiques, une telle réforme ne pourra avancer, car les lois qui ne tirent pas leur légitimité d'une vaste adhésion ne seront vraisemblablement pas viables.

C'est pourquoi les parties prenantes doivent minutieusement rechercher la compréhension et obtenir l'appui concernant cette question, notamment parmi les petits partis. Elles doivent consulter toute un large éventail d'experts (des particuliers ou des entités) au sujet de propositions concernant une telle réforme. Mais les nouvelles lois sur le financement des partis politiques devraient être claires et adaptées à la capacité de chaque pays.

En bref, l'approche de la « solution unique pour tous les pays » ne donnera pas grand-chose. Chaque pays a la possibilité de mettre au point des lois et des mécanismes correspondant à ses propres besoins, en vue de rendre son système de financement des partis politiques transparent, responsable et équitable.

Renforcement des compétences en matière de collecte de fonds et de communication de l'information

Au-delà du financement public, les partis doivent élargir la base des sympathisants engagés dans la collecte de fonds en dehors d'une petite coterie appartenant à la direction. Il faut une approche plus professionnelle, surtout lorsqu'un parti collecte massivement des fonds au sein du secteur privé et des différents sympathisants. Des compétences en matière de collecte de fonds sont nécessaires pour persuader les

particuliers et les entreprises de faire des dons. Elles sont également requises pour identifier les organisations de la société civile susceptibles de répondre positivement à des appels de fonds. Les partis doivent par conséquent investir dans la formation de leurs cadres dans ce domaine. Ils ont également besoin de renforcer leur savoir-faire en communication de l'information et en comptabilité, en vue d'obtenir des fonds des secteurs public et privé.

De ce fait, dans une culture marquée par une culture de l'information et de la transparence, les partis ont besoin de personnel tant pour mobiliser des fonds que pour rendre compte de leur utilisation. Les organismes de gestion des élections et les donateurs peuvent contribuer à dispenser des programmes de formation dans ces domaines à tous les partis.

Gestion du financement des élections et de la diversité

Une question centrale du présent rapport est que la diversité devrait être gérée dans un esprit positif dans le processus électoral. Tout comme les chapitres précédents ont fait valoir que des mesures de discrimination positive sont nécessaires pour la représentation de certains groupes sociaux tels que les femmes et les jeunes, les personnes handicapées et les minorités, de même il faudrait éliminer les obstacles au financement de leur élection. La réglementation concernant le financement des campagnes et les procédures relatives au système électoral devrait être revue et réorientée afin d'améliorer les chances de ces groupes.

Notes

1. Ces fonds proviennent de sources tant intérieures qu'extérieures: fonds de la diaspora, fonds mis de côté à l'étranger par des acteurs politiques (entre autres) et fonds provenant des entreprises.
2. Le Ghana, le Kenya, le Nigéria et la Sierra Leone ont pris ou envisagent de prendre des dispositions pour utiliser un matériel numérique et biométrique en vue de renforcer la fiabilité de la liste électorale et en tant que mesure d'économie à long terme, bien que les arrangements pour ce faire prêtent à controverse.
3. Étant donné la pauvreté qui frappe la majorité de la population africaine, ces cotisations sont en général symboliques.
4. Certains parrains se disputent avec leur client – devenu à présent puissant – lorsqu'il tente de s'affirmer, eux tenant au contraire à garder le contrôle et à rentrer dans leur investissement (Agbaje et Adejumobi, 2006).

Bibliographie

- Réseau de savoir électoral ACE. 2011. "Systèmes électoraux." <http://aceproject.org/main/english/st>, consulté le 20 février 2011.
- Agbaje, Adigun, et Said Adejumobi. 2006. "Do Votes Count? The Travails of Electoral Politics in Nigeria." *Africa Development* 31 (3): 25–44.
- Austin, Reginald et Maja Tjernstrom, éd. 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- Ballington, Julie. 2003. "Gender Equality in Political Party Funding." Dans *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, éd. Reginald Austin et Maja Tjernstrom. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- Bratton, Michael. 2008. "Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns." *Electoral Studies* 27 (4): 621–32.
- Bryan, Shari et Denise Baer, éd. 2005. *Money in Politics*. Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- Cyllah, Almami. 2010. "Democracy and Elections in Africa: Recent Trends and the Role of the International Community." Déclaration faite devant la Sous-Commission de la Chambre des représentants sur l'Afrique et la santé dans le monde, 24 mars, Washington, DC.
- El-Rashidi, Yasmine. 2010. "Hire a Thug and Other Campaign Expenditures." Ahramonline. 15 décembre.
- Ettinghausen, Clare. 2006. *Paying for Politics: The Principles of Funding Political Parties*. Hansard Society Discussion Paper. Londres: Hansard Society.
- Fall, Ismaila. 2011. "Cape Verde." Dans *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*, éd. Ismaila Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 49–75. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- Fogg, Karen, Patrick Molutsi, et Maja Tjernstrom. 2003. "Conclusion." Dans *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, éd. Reginald Austin et Maja Tjernstrom. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- Greene, Kenneth. 2007. *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

- Hitimana, Bosco. 2009. "Rwanda: Presidential Election to Cost \$10.6 million." *allAfrica.com*, 19 septembre.
- Hounkpe, Mathias. 2011. "Benin." Dans *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*, éd. Ismaila Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 12–48. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- IDEA (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale). 2012. "Political Finance Database." Stockholm.
- Ibrahim, Jibrin. 2003. "The Rise of Nigeria's Godfathers." BBC News, 10 novembre.
- Igwe, Uche. 2011. "Nigeria: Political Financing, Incumbency and Free and Fair Elections." *Pambazuka News*, 10 janvier.
- Jalloh, Bhoy. 2008. "ECOWAS to Contribute U.S. \$500,000 to Country's Election." *Concord Times* (Freetown), 7 février.
- Jinadu, Adele L. 2011. "Nigeria." Dans *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*, éd. Ismaila Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 108–61. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- Kambale, Pascal. 2011. "Overview: The Contribution of Electoral Management Bodies to Credible Elections in West Africa." Dans *Election Management Bodies in West Africa: A Comparative Study of the Contribution of Electoral Commissions to the Strengthening of Democracy*, éd. Ismaila Fall, Mathias Hounkpe, Adele L. Jinadu et Pascal Kambale, 1–11. Dakar: Open Society Initiative for West Africa.
- Kimenyi, Mwangi. 2011. "Africa's 2011 Elections." *Foresight Africa*, 3–5 janvier.
- Levitsky, Steven et Lucan Way. 2010. "Why Democracy Needs A Level Playing Field." *Journal of Democracy* 21 (1): 57–68.
- Lindberg, Staffan. 2003. "It's Our Time to 'Chop': Do Elections in Africa Feed Neo-patrimonialism Rather Than Counteract It?" *Democratization* 10 (2): 121–40.
- Masunungure, Eldred. 2006. *Regulation of Political Parties in Zimbabwe: Registration, Finance and Other Support*. Harare: Zimbabwean Elections Support Network.
- Mathisen, Harold et Lars Svasand. 2002. *Funding Political Parties in Emerging African Democracies: What Role for Norway?* Rapport 2002:6. Bergen, Norway: Chr. Institut Michelson.
- Muramira, Gashegu. 2010. "East Africa: EAC Delegates Rap Donors on Election Funding." *allAfrica.com*, 21 août.
- Mutume, Gumisai. 2005. "Beyond the Ballot." *African Renewal* 18 (4): 10.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2003. "Introduction: Political Parties Funding and Democracy." Dans *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, ed. Reginald Austin et Maja Tjernstrom. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- . 2009. *The Funding of Party Competition*. Berlin: Nomos Publishers.
- Okunade, Bayo, Olalekan Taiwo, Stephen Lafenwa et Idowu Johnson. 2009. "Campaign Financing Distorts Nigerian Elections." Briefing Paper, Center for the Study of African Economies, Oxford (Royaume-Uni).
- Agence panafricaine d'information. 2009. "ECOWAS Leaders Move to Ensure

- Successful Elections in Guinea, Guinea-Bissau." Abuja, 22 juin.
- Pollock, James Ker. 1932. *Money and Politics Abroad*. New York: Alfred Knopf.
- Saffu, Yaw. 2003. "The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa." Dans *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, éd. Reginald Austin et Maja Tjernstrom. Stockholm: Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale.
- Samuels, David. 2001. "Money, Elections, and Democracy in Brazil." *Latin American Politics and Society* 43 (2):27–48.
- Schaffer, Frederic Charles. 2002. "What Is Vote-Buying?" Document présenté à la conférence internationale sur le thème "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote-Buying," Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, 26 et 27 août, Cambridge, Massachusetts.
- Sebunya, Crespo. 2011. "Huge Uganda Election Funding Questioned." Medeshivalley News, 2 mars.
- Tadegron, Noel Kokou. 2003. "Africa: Foreign Funding for Elections Comes under Attack." Inter Press Service, 1er mai.
- CEA (Commission économique pour l'Afrique). 2011. Document de base sur l'économie des élections. Addis-Abeba.
- Vincente, Pedro. 2013. "Is Vote-buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa." Janvier. www.pedrovincente.org/banho.pdf.
- Walecki, Marcin. 2006. "Direct Public Funding of Political Parties." 2 juin. www.knab.gov.lv/uploads/eng/public_funding_in_latvia.pdf.
- Wondwosen, Teshome. 2009. "Political Financing in Africa: Ethiopia as Case Study." *International Journal of Human and Social Sciences* 4 (6): 406–19.

Les réformes électorales, constitutionnelles et politiques, éléments d'une stratégie visant à améliorer et démocratiser la gouvernance en Afrique, ont un triple objectif : gérer la diversité selon des méthodes propres à neutraliser certaines conséquences négatives de la diversité, en particulier la violence, lorsque l'ethnicité et d'autres aspects de la diversité fondés sur l'identité sont manipulés; apporter des changements structurels et institutionnels au système de gouvernance démocratique et réorienter les cultures politiques anti-démocratiques par le biais de l'éducation civique et électorale afin d'améliorer les perspectives et possibilités démocratiques.

Il est encourageant de constater que de nombreux pays africains ont fait d'importants progrès dans ces trois domaines interdépendants de réformes depuis la transition démocratique engagée dans les années 1990, mais de façon inégale et, certains d'entre eux trop lentement pour que l'on puisse y voir le signe d'une rupture avec l'autoritarisme.

La Constitution historique de l'Afrique du Sud, adoptée au milieu des années 1990, a été suivie par celles du Kenya et du Zimbabwe et par les révisions constitutionnelles effectuées au Nigéria, en Tanzanie, en Zambie et dans d'autres pays pour combler les lacunes ayant contribué à l'éclatement des crises politiques. Dans certains pays d'Afrique du Nord (Égypte, Lybie et Tunisie), l'adoption d'une nouvelle constitution était devenue indispensable pour définir de nouvelles formes de

répartition du pouvoir après l'effondrement de l'autoritarisme qui avait ouvert la voie à une transition démocratique. Les réformes électorales se sont tout naturellement inscrites dans ces réformes.

Mais certains pays ont besoin de faire des réformes constitutionnelles supplémentaires pour remédier à diverses insuffisances de leur système électoral. Le présent chapitre examine des domaines importants dans lesquels de nouvelles réformes sont indispensables pour pérenniser les avancées démocratiques, ce à travers le prisme des rapports de pays et de l'enquête d'opinion auprès d'experts.

Il aboutit à la conclusion, en ce qui concerne l'approfondissement des réformes, que de même que le mouvement en faveur d'une transition démocratique n'est pas parti uniquement des partis politiques et de l'État (pressions partant du sommet), le rôle de la société civile et d'autres secteurs dans la protection et l'élargissement des réformes restera essentiel (pressions partant de la base, encadré 7.1). La conjonction de ces tendances réformatrices déterminera la qualité globale de la transformation démocratique sur le continent.

Liens dynamiques entre les réformes électorales, constitutionnelles et politiques

Les institutions de l'État, les partis politiques et la société ne sont pas immuables. L'Afrique subit des changements économiques, sociaux et démographiques profonds. Les

Encadré 7.1 Les pressions partant de la base

Quoique les partis politiques et des institutions publiques telles que les organismes de gestion des élections restent des piliers du processus électoral et des partenaires clés de la gestion de la diversité, divers groupes de la société civile réclament vigoureusement des moyens d'expression politique plus importants.

À titre d'exemple, les groupes de femmes continuent de demander une représentation équitable dans les organes législatifs et exécutifs, de même que des groupes marginalisés tels que les minorités défavorisées économiquement et géographiquement, les personnes handicapées et les jeunes. Les syndicats voudraient jouer un rôle plus important non seulement dans la politique économique mais aussi dans les organes chargés de réviser la constitution.

Les médias aussi réclament des libertés élargies, portés par les progrès constants des technologies qui facilitent l'accès à l'Internet et aux téléphones mobiles dans les zones urbaines et rurales africaines, ce qui a des incidences directes sur l'organisation des élections, notamment sur leur surveillance. Ces technologies ont été utilisées par des groupes de jeunes au cours des campagnes en faveur de réformes et des processus électoraux qui ont été menés dans des pays aussi différents que le sont l'Égypte, le Kenya, le Nigéria, le Sénégal, la Tunisie et le Zimbabwe. (voir les chapitres 2 et 3).

réalités liées à la diversité évoluent elles aussi. Les pays doivent donc répondre à ces changements de façon rapide et efficace, en adaptant leurs systèmes électoraux et, au-delà, en s'adaptant eux-mêmes aux progrès des techniques de communication.

La manière dont l'État et les partis réagissent à ces changements est importante. Ni l'un ni les autres ne sont des modèles de démocratie et l'un et les autres souffrent d'un déficit de démocratie interne. C'est pourquoi les partis continuent d'avoir beaucoup de mal à interpréter les changements et les demandes sociales qui en résultent et à les intégrer de façon dynamique dans des réformes constitutionnelles et

électorales permettant de bien gérer la diversité.

Cependant, les sociétés ne sont pas homogènes : elles produisent certes des idées progressistes mais aussi des tendances régressives. Les interactions entre les partis et l'État d'un côté et la société et les différents groupes qui la composent, de l'autre, sont essentielles pour réformer le système électoral et gérer la diversité. Il ne faudrait pas ignorer les pressions partant de la base au profit d'arrangements entre les élites, c'est-à-dire des pressions partant du sommet.

Les sections ci-après présentent les opinions de ceux qui ont répondu à l'enquête d'opinion effectuée auprès des experts dans le cadre de l'élaboration de la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, sur divers aspects des trois domaines de réformes, notamment ceux concernant les partis politiques. On y trouvera également des indications concernant des réformes supplémentaires qui s'inspirent largement des rapports de pays.

Réformes électorales

Les pressions exercées tant d'en haut que d'en bas ont favorisé des réformes électorales dans plusieurs pays africains - événement important de l'histoire postcoloniale de pays tels que le Cameroun et le Gabon en Afrique centrale ; le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda en Afrique de l'Est ; l'Algérie, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie en Afrique du Nord ; le Bénin, le Cap-Vert, le Ghana, le Libéria, le Nigéria et la Sierra Leone en Afrique de l'Ouest ;

l'Afrique du Sud, le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe en Afrique australe.

Les réformes électorales visaient à combler le déficit de gouvernance électorale selon trois stratégies principales (encadré 7.2 et chapitre 3). Premièrement, elles ont modifié les systèmes électoraux, en particulier celui du scrutin majoritaire à un tour. Le but recherché est de permettre l'expression électorale de la diversité en remédiant à la sous-représentation historique des groupes marginalisés, notamment les groupes ethno-régionaux, linguistiques ou religieux, les femmes et les partis politiques petits ou faibles.

Deuxièmement, les réformes électorales cherchent généralement à renforcer l'indépendance des organismes de gestion des élections. Leur but est de renforcer la sécurité du processus électoral afin de garantir l'incertitude de leur issue et, ce faisant, d'accroître la confiance de la population dans l'administration et la gestion des élections.

Troisièmement, au cours des transitions démocratiques que l'Afrique a connues après 1990, la gestion de la diversité a pris une forme constitutionnelle et politique concrète, à savoir l'inscription dans la constitution de dispositions garantissant le droit des groupes marginalisés de s'organiser en associations et de participer aux activités des institutions et processus de gouvernance. Ces dispositions reconnaissent également les droits des groupes de promouvoir leurs intérêts, allant jusqu'à créer parfois des commissions des

Encadré 7.2 Trois stratégies de réforme électorale

Les réformes électorales en Afrique touchent trois domaines qui se recoupent.

Remaniement des systèmes électoraux. Certains gouvernements ont pris des mesures en vue de mettre en place un système plus démocratique de gestion de la diversité en combinant des éléments du scrutin majoritaire à un tour et du système de représentation proportionnelle afin que la représentation des partis dans les organes législatifs reflète plus fidèlement le scrutin - c'est ce qu'a fait le Lesotho - ou pour assurer une représentation équitable et la diversité dans les organes législatifs - c'est ce qu'a fait l'Afrique du Sud. Ils ont en outre pris des mesures selon lesquelles un deuxième tour doit être organisé dans le cas d'une élection présidentielle où certaines conditions n'ont pas été remplies lors du premier tour, à savoir soit l'obtention d'un nombre minimum de suffrages dans chaque région -c'est la règle en vigueur au Nigéria - ou lorsqu'aucun candidat n'a obtenu au moins 50% des suffrages (la majorité absolue) - c'est la règle au Ghana, au Sénégal et en Sierra Leone.

Renforcement de l'indépendance des organismes de gestion des élections. Les gouvernements ont réduit l'influence du pouvoir exécutif en renforçant le système de nomination et de révocation des membres des organismes de gestion des élections et en garantissant l'indépendance financière de ces organismes. Ils ont en outre inscrit ces organismes dans la Constitution (voir, par exemple, l'Afrique du Sud, le Ghana, le Sénégal et la Sierra Leone, rapports de pays 2012).

Dans le cadre de ces mesures de renforcement, certains pays ont divisé les pouvoirs et fonctions des organismes de gestion des élections entre deux organismes (sinon plus). Sont des exemples de ce dispositif : la Commission nationale électorale et la Commission d'enregistrement des partis politiques (Sierra Leone), la Commission nationale électorale et le Registre des partis politiques (Tanzanie), ainsi que la Commission nationale électorale, la Direction générale de l'appui au processus électoral (au sein du Ministère de l'intérieur) et les comités d'inscription sur les listes électorales (Cap-Vert).

Adoption de dispositions constitutionnelles ou de lois électorales. Les mesures précédentes comprennent parfois l'adoption d'une charte des droits, comme dans le cas des constitutions kényane et sud-africaine. D'autres lois contiennent des dispositions tendant à réglementer et contrôler les activités des partis politiques, notamment leur financement, leurs procédures de nomination et leurs campagnes électorales, par le biais d'une commission nationale électorale (Ghana, Kenya et Nigéria), d'une commission de réglementation des partis politiques (Sierra Leone) ou d'un registre des partis politiques (Tanzanie); et des dispositions relatives au financement public des partis politiques (Nigéria).

droits de l'homme chargées de surveiller l'application ou l'inapplication de ces droits.

Les réformes électorales opérées en Afrique après 1990 visaient également à régler les problèmes d'accès au processus électoral et d'intégrité de ce dernier pour intégrer et promouvoir le pluralisme en matière de politiques publiques. L'amélioration et la démocratisation du cadre juridique de gestion des élections ont figuré dans les réformes électorales de plusieurs pays africains.

Les postes de commissaire électoral devraient être publiés et pourvus par voie de concours à l'échelon national

La promotion et la protection de la diversité peuvent par conséquent contribuer fortement à faire en sorte que les responsables publics soient soumis à l'obligation de rendre compte de leurs actes. L'amélioration de la crédibilité de la gouvernance et de la gestion électorales favorise des élections menant à une gestion démocratique de la diversité et de la succession politique. L'intégration explicite de la diversité par des méthodes électorales, constitutionnelles et politiques permet en outre de remédier à l'incapacité de la théorie démocratique libérale de reconnaître que les droits des groupes minoritaires nécessitent une protection et une promotion constitutionnelles.

Tout cela est assez théorique. Mais comment les experts qui ont répondu à l'enquête évaluent-ils les progrès concrets des réformes électorales menées en Afrique ?

Le système électoral

Les principaux systèmes électoraux utilisés en Afrique sont le scrutin

majoritaire à un tour et la représentation proportionnelle dont les mérites respectifs suscitent de vifs débats (voir les chapitres 3 et 5). Plus de la moitié des experts interrogés dans 36 des 40 pays couverts sont favorables à la représentation proportionnelle (figure 7.1). Le fait que trois des quatre pays restants (l'Égypte étant l'exception) sont faiblement peuplés indique peut-être que la diversité n'y pose pas un problème majeur.

Procédure de nomination et de révocation des commissaires électoraux

La procédure de nomination et de révocation des commissaires électoraux est un problème majeur récurrent de la réforme de la gestion et de l'administration des élections ; une majorité écrasante d'experts de presque tous les pays ont estimé qu'elle devait être administrée par un organisme indépendant et non partisan (figure 7.2).

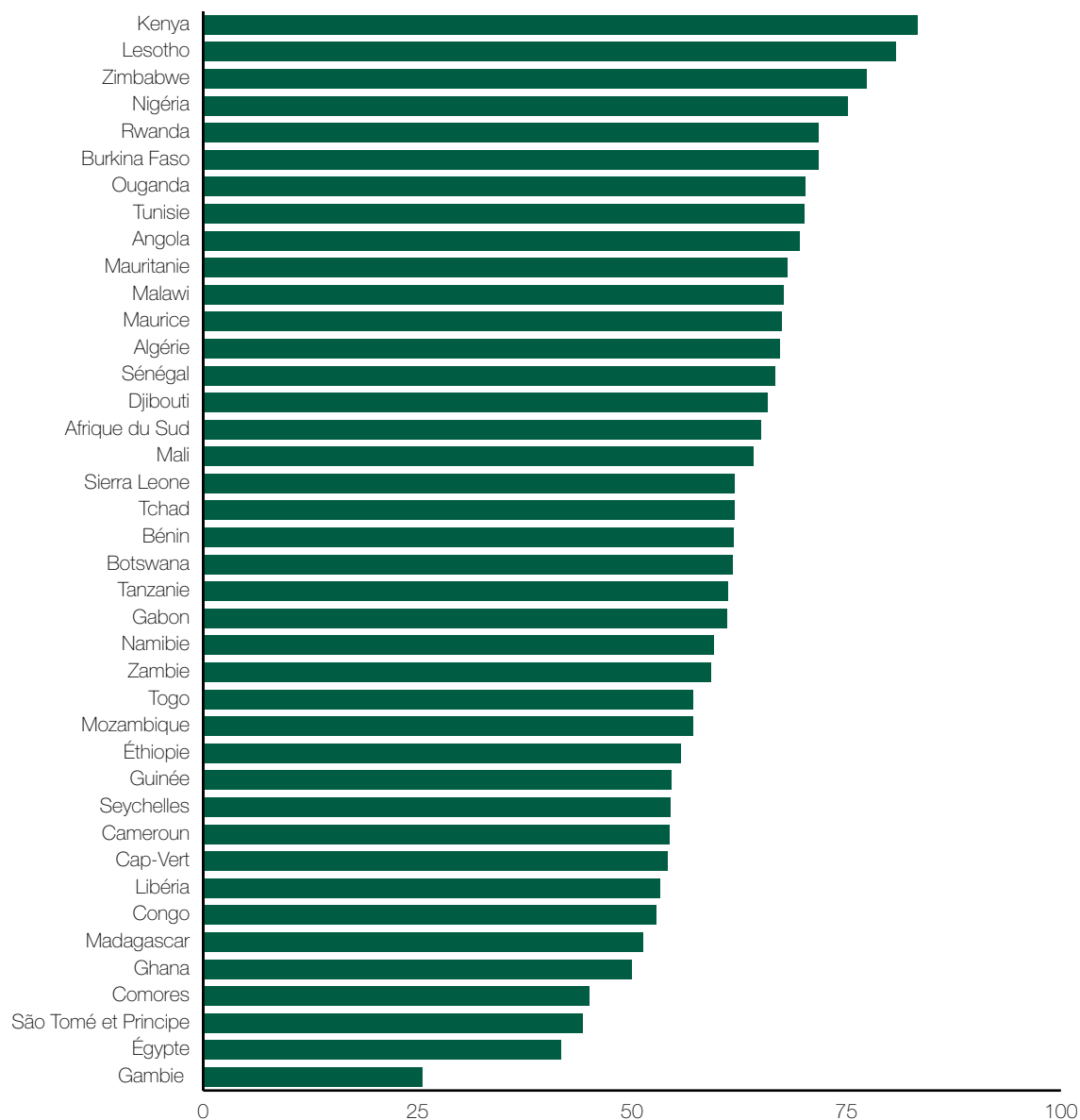
Selon les enquêtes de pays, les postes de commissaire électoral devraient être publiés et pourvus par voie de concours à l'échelon national, ce qui renforcerait l'intégrité et la crédibilité des organismes de gestion des élections et réduirait l'influence du pouvoir exécutif ou de tout autre pouvoir de l'État. Dans 17 des 40 pays, au moins 75 % des experts ayant répondu étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion (figure 7.3)

Autonomie des organismes de gestion des élections

La question de l'autonomie des organismes de gestion des élections a été

Figure 7.1 La représentation proportionnelle favorise la stabilité électorale et la gestion de la diversité - êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion ?

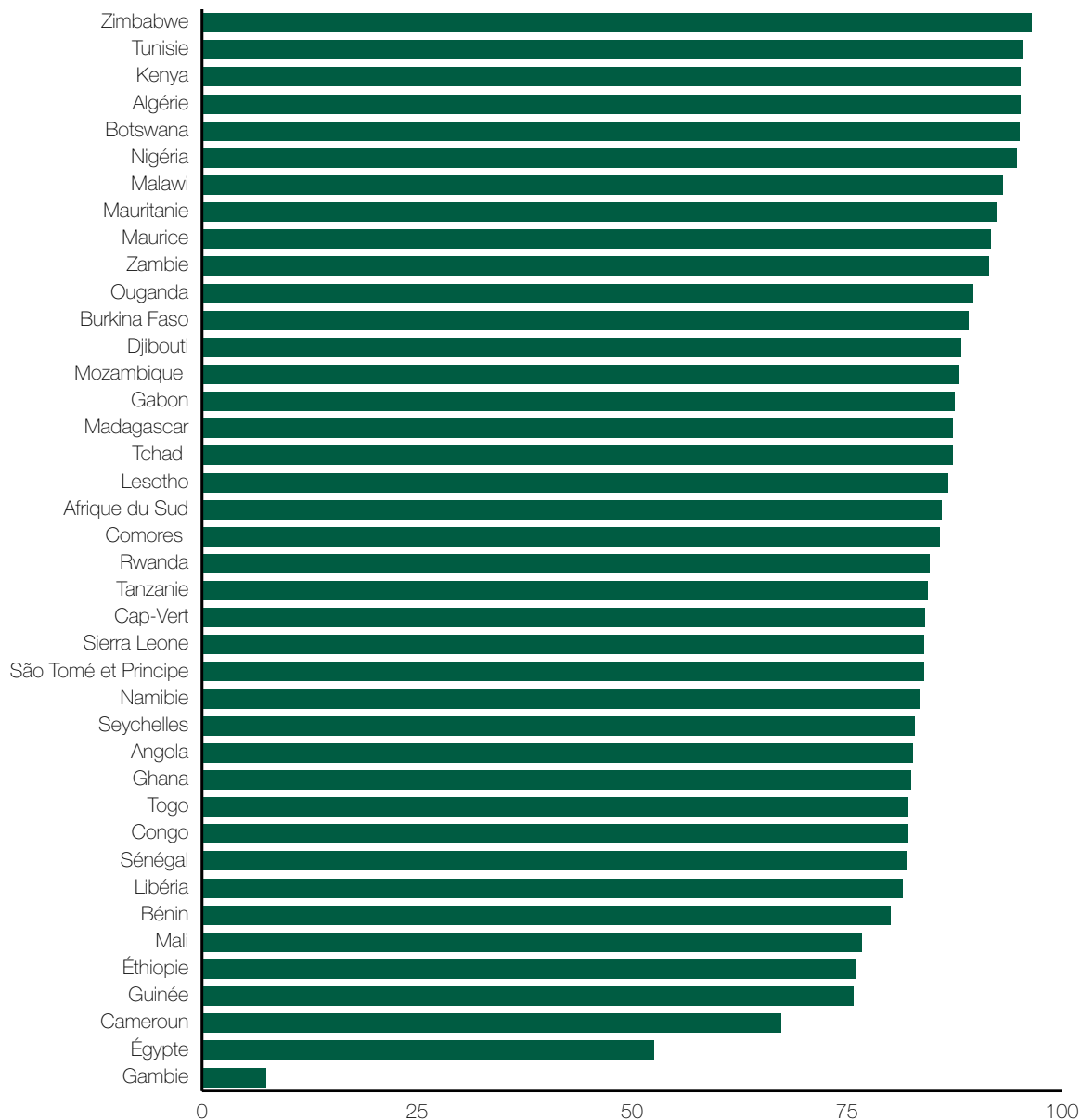
Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays :



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 7.2 La nomination et la révocation des commissaires électoraux devraient être confiées à un organisme indépendant et non partisan – Êtes-vous d'accord ou largement d'accord avec cette opinion ?

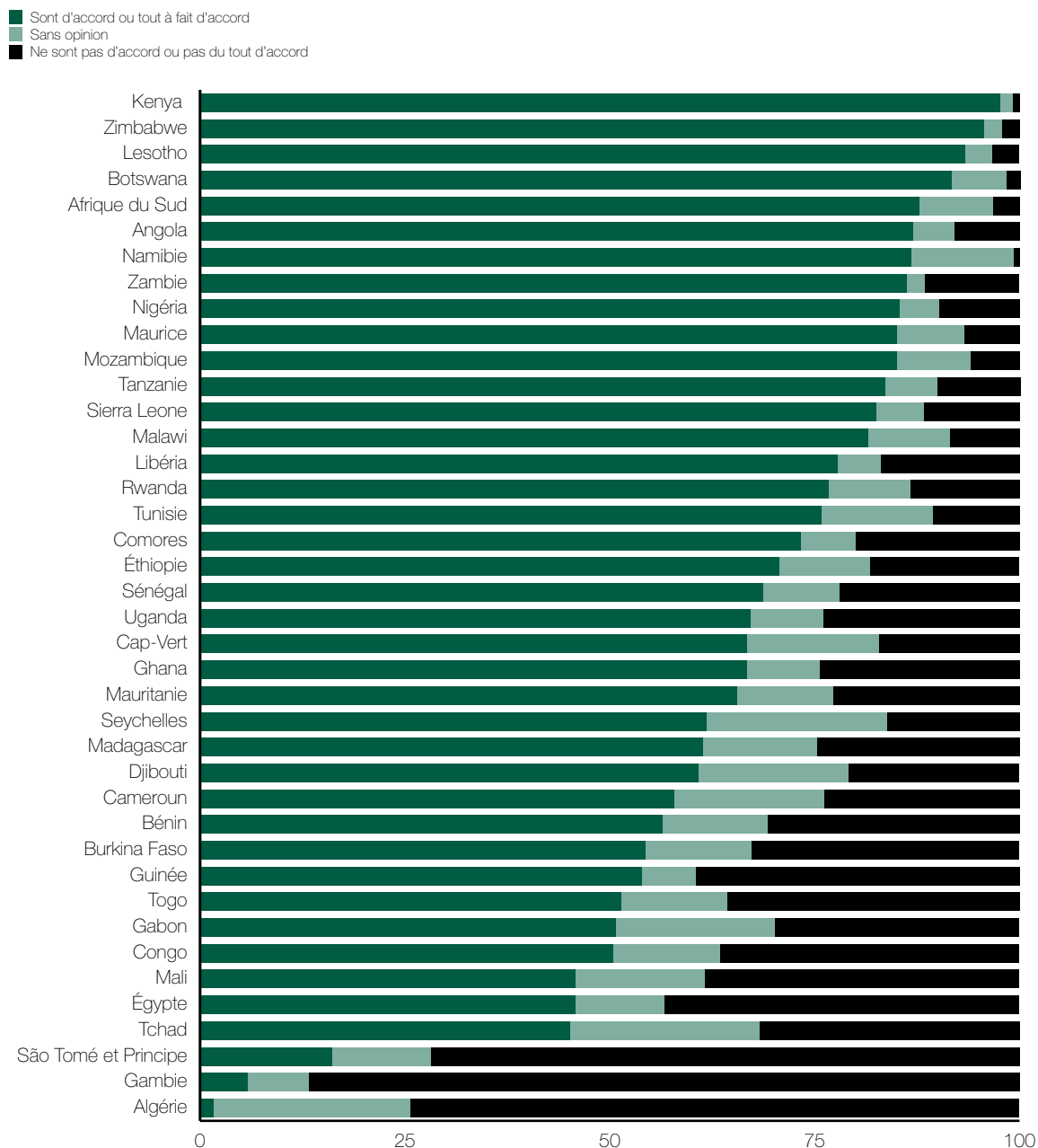
Pourcentage d'experts qui sont d'accord ou largement d'accord avec cette opinion, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 7.3 Les postes de commissaire électoral devraient être publiés et pourvus par voie de concours à l'échelon national

Pourcentage d'experts consultés, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

abordée dans presque tous les rapports de pays. Le désir de réforme qui ressort clairement de l'enquête d'opinion auprès d'experts est que ces organismes devraient jouir d'une relative autonomie sur les plans politique, administratif et financier. De fait, dans 39 des 40 pays concernés, plus de la moitié des experts étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'idée que les organismes de gestion des élections devraient jouir d'une relative autonomie politique, administrative et financière (figure 7.4).

Proclamation des résultats et règlement des litiges électoraux

Il est aujourd'hui largement reconnu que le règlement transparent, impartial et rapide des litiges électoraux est d'une importance cruciale pour désamorcer les violences pré- et post-électorales en Afrique et contribue à accroître la légitimité des résultats électoraux et des successions politiques (voir chapitre 5). C'est pour cette raison que certains pays ont procédé à des réformes électorales.

L'objectif général du règlement des litiges électoraux est de protéger et promouvoir la diversité, d'offrir des voies de recours en cas d'irrégularités électorales (pour les élections nationales et locales ou les nominations au sein des partis) et d'empêcher tout vol de mandat électoral. Il est aussi de veiller à ce que les organismes de gestion des élections soient soumis à l'obligation de rendre des comptes et à ce qu'ils ne puissent pas être à la fois juge et partie. C'est pourquoi des organes et procédures de règlement des litiges électoraux sont établis dans des dispositions constitutionnelles et dans

d'autres dispositions légales telles que les lois électorales. Tout aussi importants sont le cadre légal dans lequel se déroulent les élections et la confiance générale à l'égard de l'indépendance de la justice.

Toutefois, le système de règlement des litiges électoraux n'inspire guère confiance : ce n'est que dans huit pays seulement que plus de la moitié des experts jugent les litiges électoraux gérés efficacement et à la satisfaction de tous les partis politiques, signalant ainsi la nécessité de procéder à des réformes de fond (voir figure 5.4).

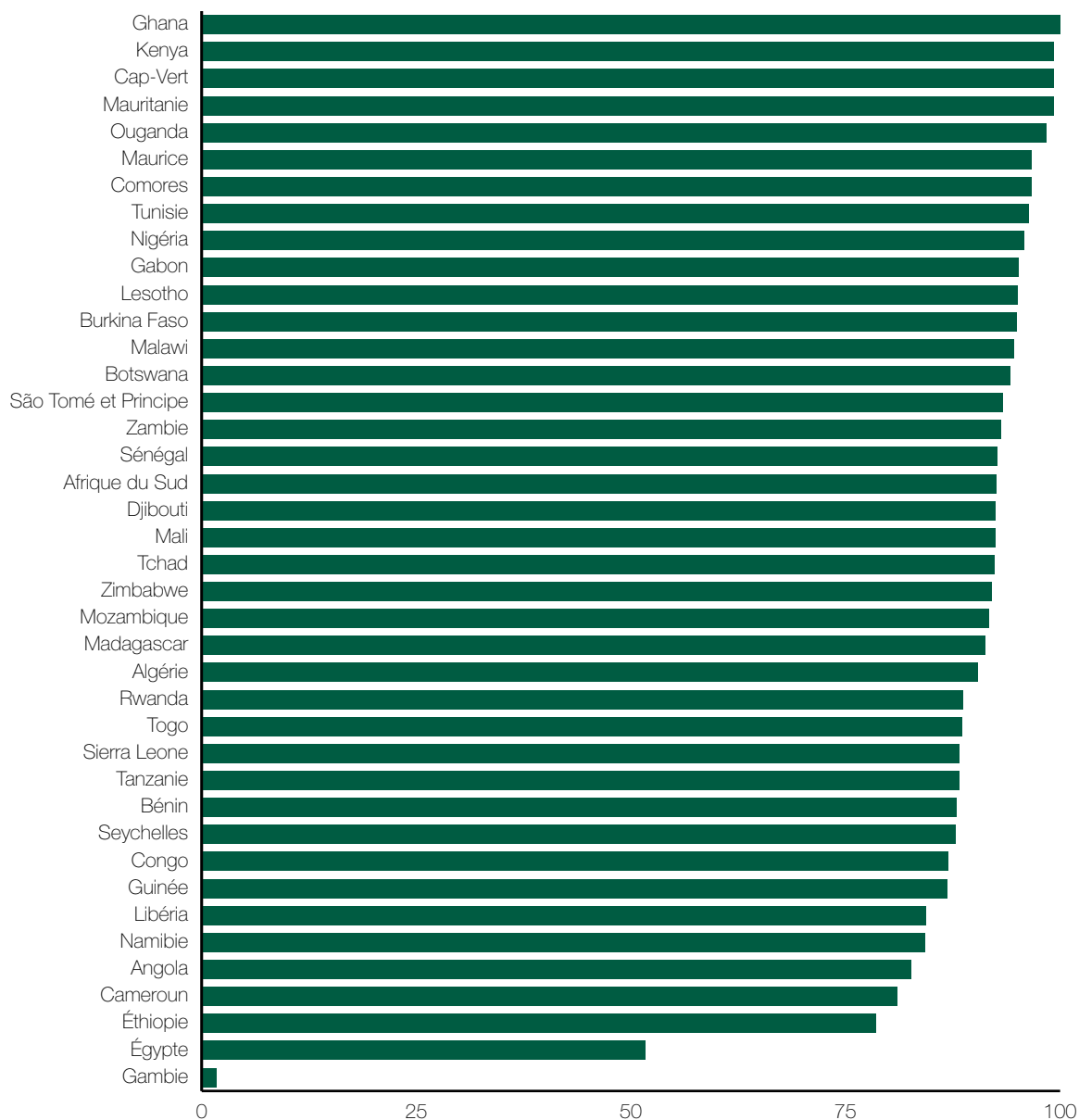
Il est suggéré dans les rapports de pays que les réformes devraient tendre à créer des institutions indépendantes et crédibles de règlement des litiges électoraux, à institutionnaliser le règlement des litiges électoraux, à fixer des délais de règlement des litiges et des demandes d'invalidation des élections, à faire en sorte que les partis politiques et les citoyens soient tenus informés des progrès de l'examen d'un litige, à étudier des mécanismes alternatifs de règlement des litiges et à procéder périodiquement à des examens et audits des processus de règlement des litiges électoraux portant notamment sur leur efficacité.

Sécurité des élections et rôle des organes de sécurité

La « sécurité » en matière de gouvernance électorale a un sens large et un sens étroit. Dans le premier cas, elle a pour but de protéger le processus électoral contre toute distortion, violation ou manipulation par des méthodes propres à inspirer et

Figure 7.4 Les organismes de gestion des élections devraient jouir d'une relative autonomie politique, administrative et financière. Êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion?

Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays :



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

maintenir la confiance en la légitimité des élections démocratiques et de toute succession politique respectueuse de la démocratie. La notion d'élections libres et équitables ou d'élections démocratiques crédibles est essentielle (voir encadré 4.7). Le but des réformes électorales menées en Afrique depuis les années 1990 a été de protéger le processus électoral de cette manière, ce qui nécessite : planification, formation, coordination inter-institutions et interactions entre commissions électorales et parties prenantes au sein de l'État et de la société. Cet aspect de la protection de l'intégrité du processus électoral est tout aussi important que le déploiement et l'utilisation spécifiques d'organismes de sécurité en rapport avec des élections pour assurer le maintien de la paix et amener du personnel et du matériel dans des secteurs d'accès difficile peu avant, pendant ou après une journée électorale.

La sécurité, au sens étroit du terme, renvoie à l'utilisation au cours de la période électorale de services de sécurité tels que la police à des fins et tâches électorales n'entrant pas dans leurs fonctions normales de maintien de la paix et de l'ordre. Il est alors nécessaire de déterminer quels types d'agences et d'agents de sécurité il convient de déployer et d'utiliser. Il peut avoir été convenu d'affecter des organismes de sécurité à des tâches électorales, mais sans avoir déterminé qui dirigera leurs opérations. Dans certains pays, c'est la commission électorale qui exerce l'autorité opérationnelle, dans d'autres, c'est un autre organisme neutre. Dans les deux cas, le système

retenu répond à la nécessité de protéger l'organisme de gestion des élections contre son utilisation partisane par le parti politique au pouvoir.

Dans un certain nombre de pays, l'objet du débat est de savoir quelle autorité devrait contrôler et autoriser les décaissements de fonds destinés à financer le déploiement des organismes de sécurité et qui devrait les prendre en charge. Un autre problème a trait au contrôle et à la coordination des activités opérationnelles des organismes de sécurité affectées à des tâches liées au processus électoral et à la nature de la formation qu'elles devraient suivre pour être en mesure d'assurer lesdites tâches.

La difficulté à laquelle les organismes de gestion des élections sont confrontés en Afrique est un problème colossal de création des capacités permettant d'organiser la coordination inter-institutions avec les organismes de sécurité, les ministères, départements et autres services de l'État sans aliéner leur autonomie opérationnelle et leur responsabilité ultime qui est de garantir la crédibilité des élections. Il s'agit donc de veiller à ce que les organismes de sécurité et autres agences déployées pour les élections s'acquittent de leurs tâches électorales sous le contrôle effectif des organismes de gestion des élections. À ce problème s'ajoutent ceux de l'extension géographique du contrôle des organismes de gestion des élections due à la nécessaire décentralisation de la gestion du processus électoral dans de nombreux pays et des pouvoirs discrétionnaires exercés sur place par les responsables locaux et le

personnel temporaire des organismes de gestion des élections.

Dans l'enquête d'opinion effectuée, au moins la moitié des experts de 19 pays estiment que les organismes de sécurité de leur pays jouent leur rôle dans le processus électoral avec honnêteté et sans parti pris. Cependant, moins de la moitié des experts des 21 autres pays partagent cet avis (voir figure 5.3), ce qui souligne la nécessité de changer le mode d'intervention des forces de sécurité dans le processus électoral.

Réformes touchant les partis politiques

Les réformes touchant les partis politiques sont au cœur des réformes électorales engagées en Afrique, ne serait-ce que parce que le multipartisme et la politique électorale figurent parmi les caractéristiques de la démocratie libérale. La réforme des partis politiques se heurte notamment à la difficulté de savoir comment empêcher ces derniers de pratiquer le sectarisme ethno-régional, racial ou religieux; comment les amener à accueillir des membres des différentes classes et catégories sociales et à pratiquer la démocratie interne.

Certains pays africains ont réformé leur système de partis politiques de manière à diminuer les violences ethno-politiques et les violences connexes perturbatrices dans les compétitions entre partis et la politique électorale, en interdisant les partis politiques à base ethnique (encadré 7.3).

Encadré 7.3 Dispositions constitutionnelles interdisant les partis politiques à base ethnique : le Ghana et le Kenya

La Constitution du Ghana, 1992

Article 55 4). « Chaque parti politique doit avoir un caractère national ; sa composition ne doit pas être fondée sur des divisions ethniques, religieuses, régionales ou sur d'autres divisions sectaires ».

La Constitution du Kenya, 2010

Article 91 1) : « Chaque parti politique doit (...) avoir un caractère national, conformément à la loi pertinente (...), promouvoir et défendre l'unité nationale (...), respecter le droit de chacun de participer au processus politique, y compris les membres des minorités et des groupes marginalisés, respecter et promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que l'égalité et l'équité entre les hommes et les femmes ».

Article 91 2) : « Aucun parti politique ne peut être fondé sur des bases religieuses, linguistiques, raciales, ethniques, sexistes, ou régionales, ni chercher à promouvoir la haine sur de telles bases »

Ces dispositions et d'autres du même ordre constituèrent les fondements juridiques de l'action visant à promouvoir la création de partis politiques ayant un caractère national en inscrivant des règles et règlements concernant leur structure et leur organisation dans des lois électorales et d'autres lois relatives à l'homologation et à l'enregistrement des associations politiques aspirant au statut de partis politiques officiellement reconnus. Dans certains pays, l'organisme de gestion des élections est chargé de veiller au respect par les partis politiques des dispositions constitutionnelles leur imposant un caractère national.

Toutefois, la nature des partis politiques, eu égard à leur extension et à leur caractère national, est une

question de politique générale particulièrement épineuse. Certains font valoir que les partis politiques étant des associations constituées librement par des personnes animées des mêmes idées et partageant des orientations et convictions idéologiques communes, ils ne devraient pas être tenus d'avoir des orientations nationales et multiethniques ; ils pourraient donc avoir un caractère sectaire, local ou communautaire pour autant qu'ils ne menacent pas des intérêts nationaux. D'autres font valoir que pour œuvrer en faveur de la diversité, les partis doivent avoir une visée nationale et transcender les identités sectaires. Cependant, quelle que soit leur composition, les partis doivent être des instruments de cohésion sociale, d'intégration nationale et de stabilité politique.

La démocratie au sein des partis politiques

Les partis politiques de nombreux pays africains manquent de démocratie interne : ce n'est que dans 12 des 40 pays que plus de la moitié des experts sont d'accord ou tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle les partis politiques pratiquent la démocratie pour choisir les responsables du parti et les candidats du parti aux élections nationales (figure 7.5).

Ce manque de démocratie alimente des querelles et des conflits au sein des partis; il empêche tout processus crédible de sélection des dirigeants et jette le doute sur la qualité des dirigeants dont la candidature est présentée aux élections nationales.

Questions relatives aux réformes constitutionnelles et politiques

Lorsque le contexte constitutionnel et politique de la gouvernance électorale ne favorise pas une gestion efficace de la diversité, l'architecture du système électoral ne permet pas à elle seule d'assurer la cohésion sociale des diversités multiples. Certaines des principales questions appelant des réformes sont examinées ci-après.

Garanties constitutionnelles pour la protection des groupes marginalisés

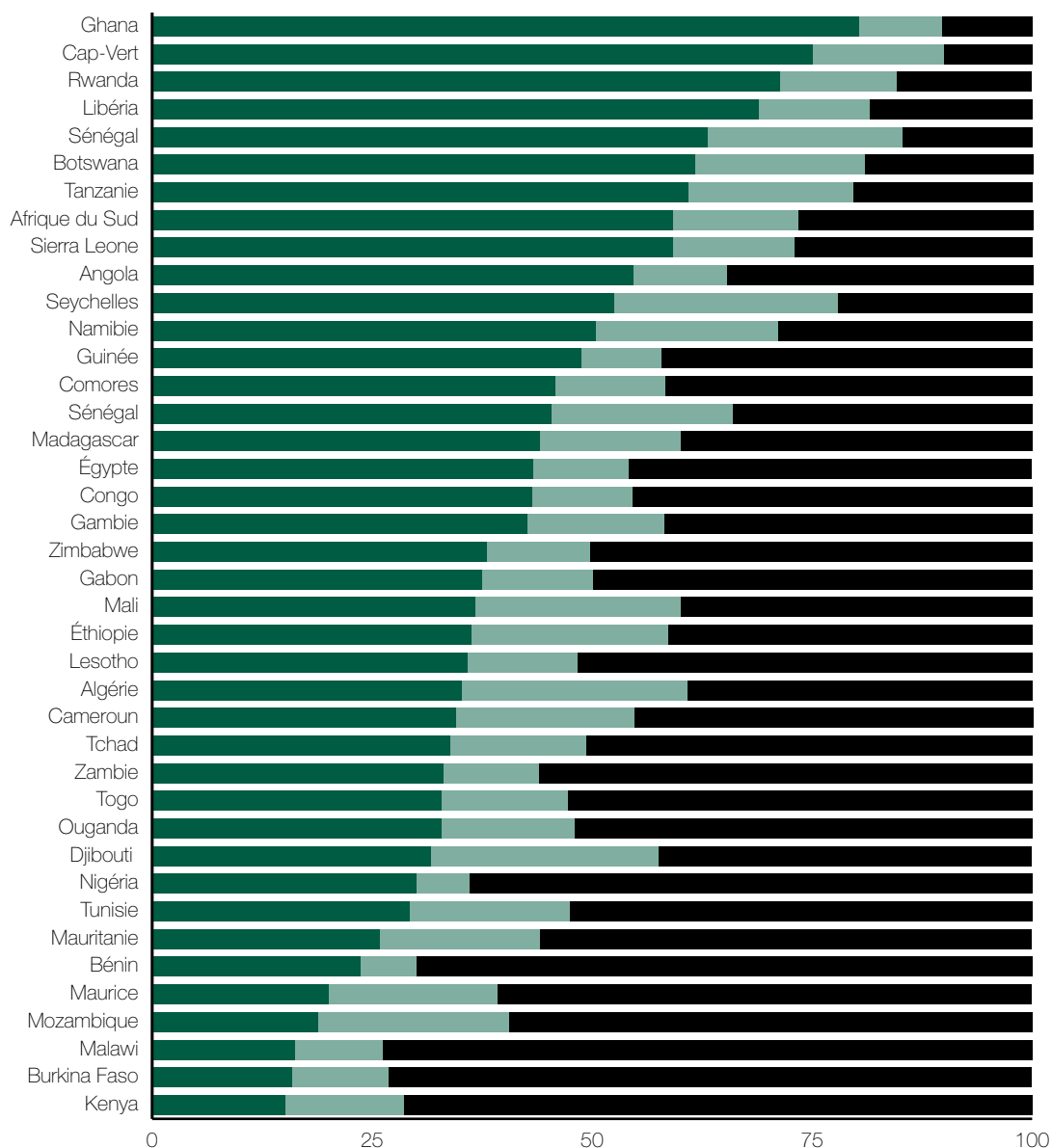
Parmi les groupes marginalisés figurent les minorités, les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. Dans nombre de rapports de pays, il est proposé d'adopter des mesures spéciales en faveur de ces groupes, en sus des dispositions constitutionnelles qui devraient, quant à elles, reconnaître et protéger plus expressément la diversité et les droits des minorités.

S'agissant de l'action politique concrète, dans 32 des 40 pays, plus de la moitié des experts sont d'accord ou tout à fait d'accord avec l'idée qu'il faudrait adopter un système de quotas pour nommer des femmes à des fonctions législatives ou exécutives (figure 7.6). Les personnes interrogées souhaitent clairement voir les femmes intégrées dans les processus de gouvernance, ce qui renforce la position d'institutions régionales telles que l'Union africaine et certaines communautés économiques régionales telles que la Communauté de développement

Figure 7.5 Les partis politiques pratiquent la démocratie interne pour élire les responsables du parti et les candidats du parti aux élections nationales

Pourcentage d'experts consultés, par pays

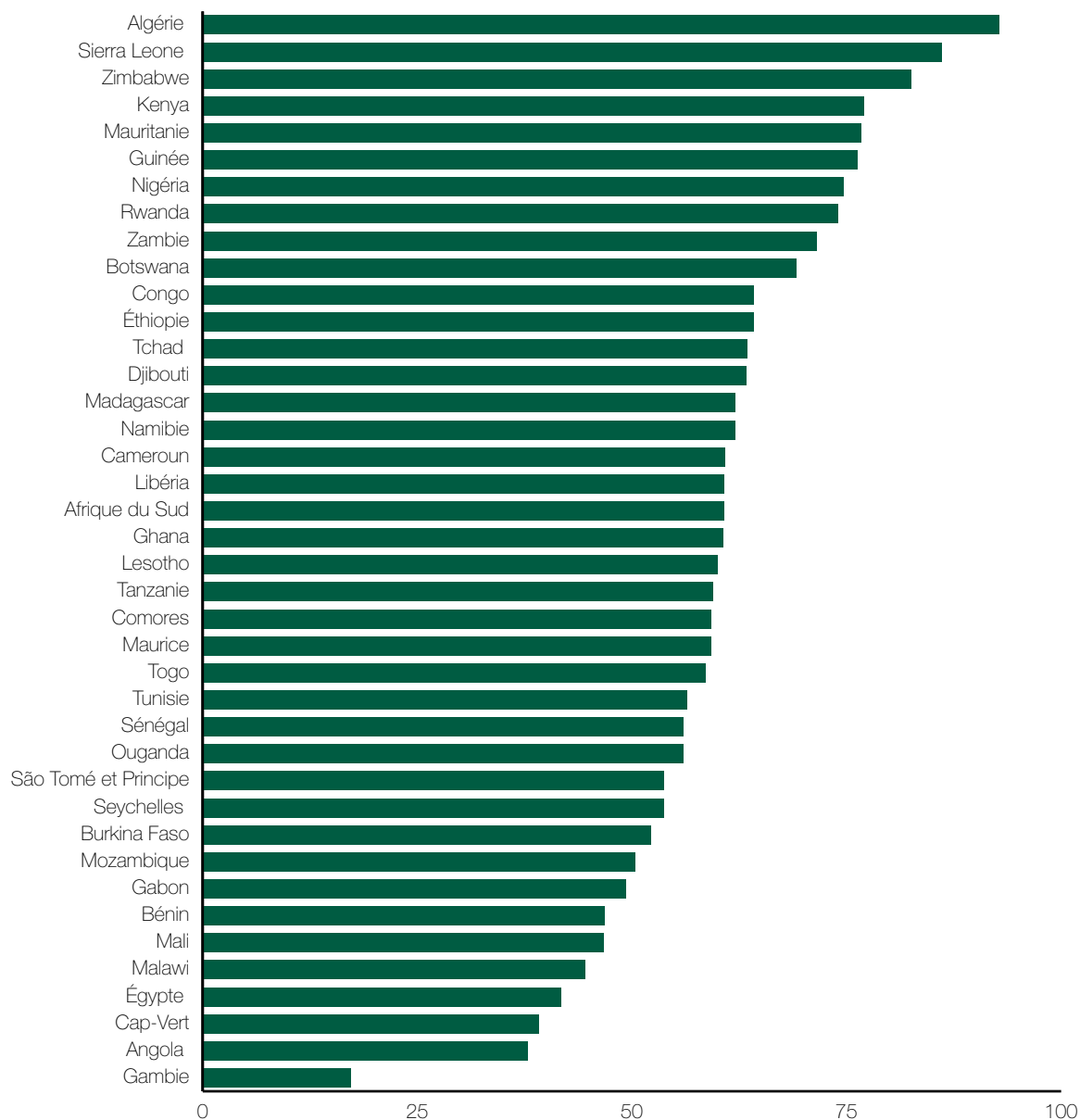
■ D'accord ou tout à fait d'accord
■ Sans opinion
■ Pas d'accord



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 7.6 Il faudrait adopter un système de quotas pour nommer des femmes au gouvernement et les élire au parlement. Sont d'accord ou tout à fait d'accord avec cette proposition :

Pourcentage d'experts consultés, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

de l'Afrique australe, qui préconisent l'adoption de systèmes de quotas pour assurer la nomination des femmes dans les institutions publiques.

Contrepouvoirs constitutionnels efficaces et gouvernance

Lorsqu'il existe un équilibre effectif des pouvoirs, les intérêts des groupes et des minorités sont généralement bien protégés dans le système politique. Selon plus de la moitié des experts de 33 des 40 pays couverts il existe chez eux un équilibre effectif des trois pouvoirs de l'État (figure 7.7).

Cependant, il reste encore beaucoup à faire. De nombreux parlements sont très faibles (voir chapitre 2) et la domination de l'exécutif reste la norme dans bien des pays. Il est nécessaire d'accroître les capacités et le financement du parlement de chaque pays tout en assurant la transparence de ses activités et en veillant à ce qu'il rende des comptes, le cas échéant.

Compétence, intégrité et indépendance de l'appareil judiciaire

La compétence, l'intégrité et l'indépendance de l'appareil judiciaire sont des conditions essentielles d'une gouvernance démocratique, du respect de l'état de droit et de la protection de la diversité. La confiance en la justice peut s'avérer déterminante pour la gouvernance électorale étant donné que les acteurs politiques qui considèrent avoir été dupés peuvent demander justice aux tribunaux compétents en matière électorale. À titre d'exemple, au Nigéria,

l'appareil judiciaire a réussi à empêcher le déraillement du projet démocratique grâce aux jugements historiques dans lesquels il a rendu justice à des parties électorales lésées. Dans plusieurs États du Nigéria, des résultats d'élections ont été annulés par la justice et les tribunaux électoraux, ce qui a empêché l'éclatement de violences (Adejumobi, 2010 ; Agbaje et Adejumobi, 2006).

Toutefois, en dépit des progrès concernant l'équilibre des pouvoirs, la corruption du pouvoir judiciaire reste un problème colossal (figure 7.8). De nombreux experts estiment que le pouvoir judiciaire est corrompu : ce n'est que dans sept pays seulement qu'au moins la moitié des experts pensent qu'il est largement exempt de corruption.

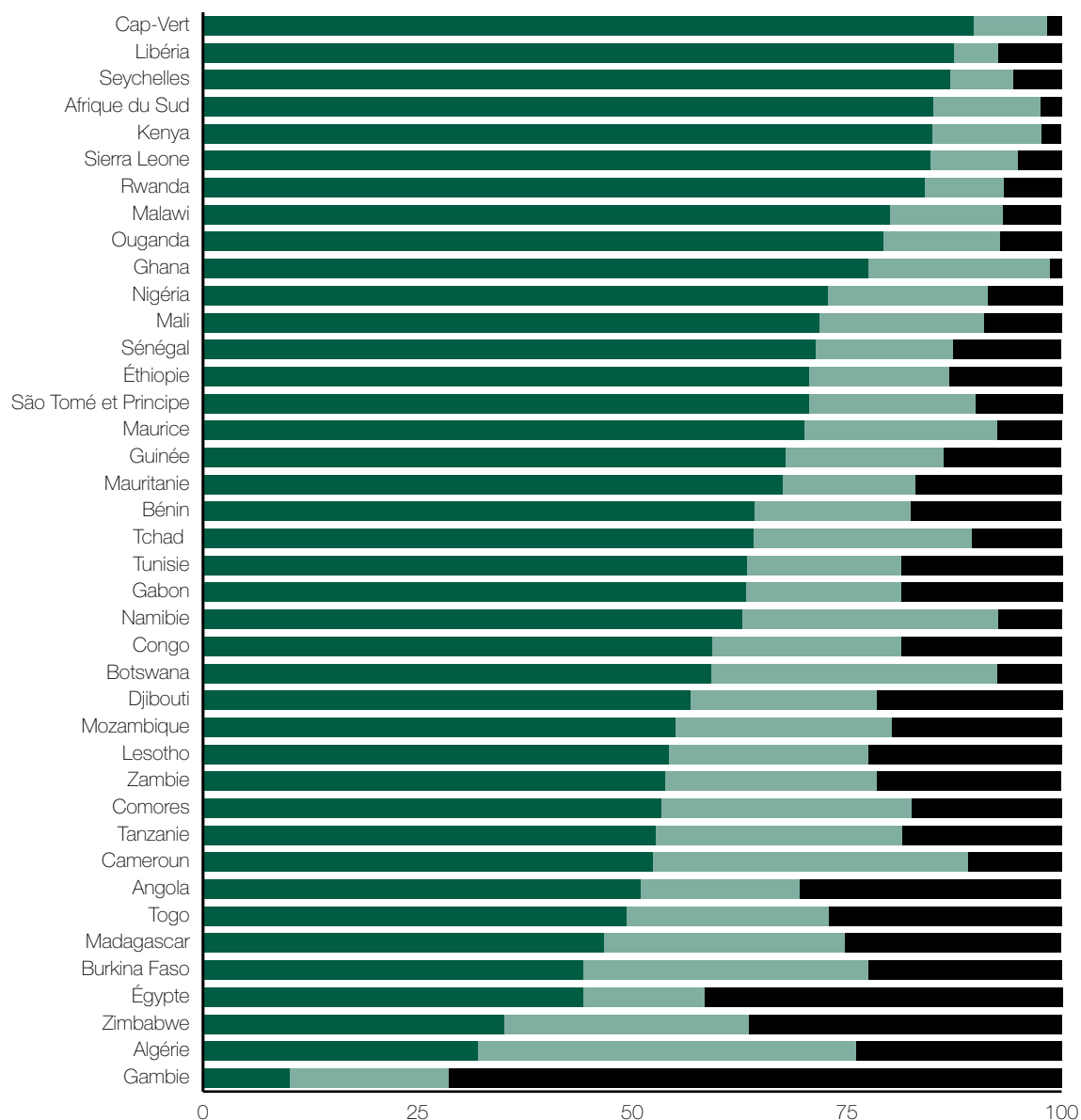
Le but recherché est d'éliminer la corruption dans le système judiciaire. Parmi les réformes à adopter pourraient figurer la nomination et la révocation des magistrats sur la base d'une procédure claire qui pourrait être confiée à un organe indépendant (par exemple à une commission de l'appareil judiciaire) ; une rémunération suffisante et une protection adéquate des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ; une mise à jour régulière des connaissances des magistrats par le biais de la formation continue ; des contrôles réguliers du comportement des magistrats auxquels devraient participer le parlement, la société civile et les associations professionnelles et l'imposition, à l'issue d'une procédure judiciaire, de sanctions adéquates aux magistrats fautifs.

La compétence, l'intégrité et l'indépendance de l'appareil judiciaire sont des conditions essentielles d'une gouvernance démocratique

Figure 7.7 Il existe un équilibre important ou complet des pouvoirs de l'État dans la plupart des pays

Pourcentage d'experts consultés, par pays

- Un équilibre important ou complet des pouvoirs
- Un équilibre limité des pouvoirs
- Très peu d'équilibre des pouvoirs, voire aucun

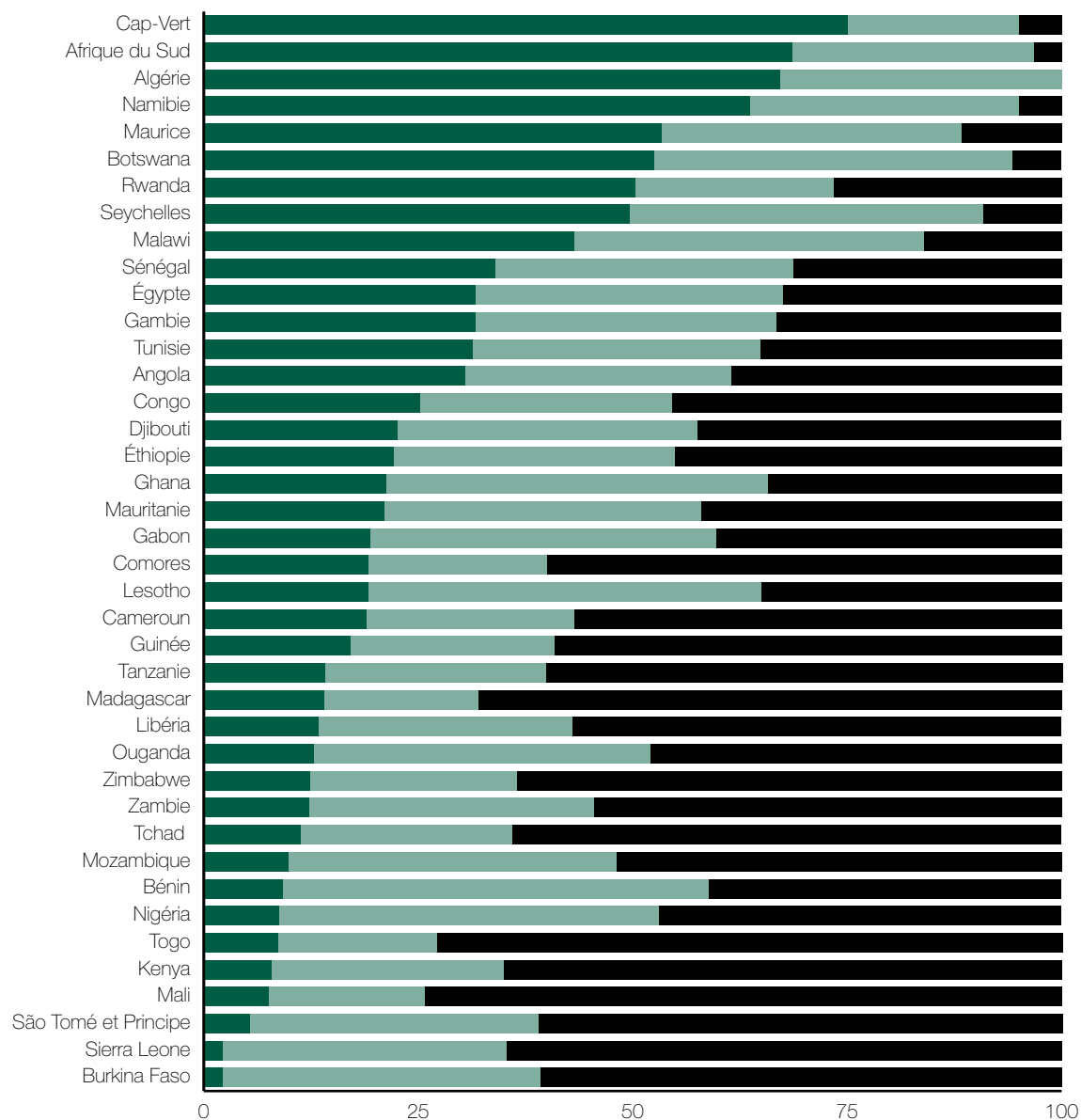


Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 7.8 La corruption du pouvoir judiciaire demeure un problème colossal

Pourcentage d'experts consultés, par pays

- Largement exempt de corruption ou au-dessus de toute corruption
- Relativement exempt de corruption
- Complètement ou largement corrompu



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

6 Les pays africains ont fait d'importantes avancées dans la promotion de méthodes de gouvernance inclusives

Gouvernements d'union nationale au cours des crises postélectorales

Les pays africains ont fait d'importantes avancées dans la promotion de méthodes de gouvernance inclusives en remaniant les institutions et les systèmes de gouvernance pour y inclure des mesures de décentralisation, de prise en compte de la diversité dans la composition du gouvernement et des organes administratifs et de réforme du système électoral (chapitres 1er, 2 et 5). Cependant, l'obligation de former un gouvernement d'union nationale rassemblant tous les partis politiques ou les principaux d'entre eux dans un contexte de violences est un problème qui se pose fréquemment après les élections, comme ce fut le cas au Kenya et au Zimbabwe.

Il faut retenir des enquêtes menées dans les pays que cette solution ne devrait être adoptée qu'à titre de mesure temporaire pour dénouer une crise postélectorale et prévenir des pertes de vies humaines et de biens. Plus de la moitié des experts de 32 des 40 pays couverts estiment que la formation d'un gouvernement d'union nationale est une option viable (figure 7.9). Toutefois, ce ne peut être qu'une mesure temporaire n'ayant pas vocation à devenir une solution permanente dans le cadre d'un système politique basé sur la compétition électorale. Une réforme du système électoral recherchant des formes mixtes de représentation proportionnelle pourrait aboutir à un mécanisme inclusif menant à une méthode de représentation nationale plus efficace.

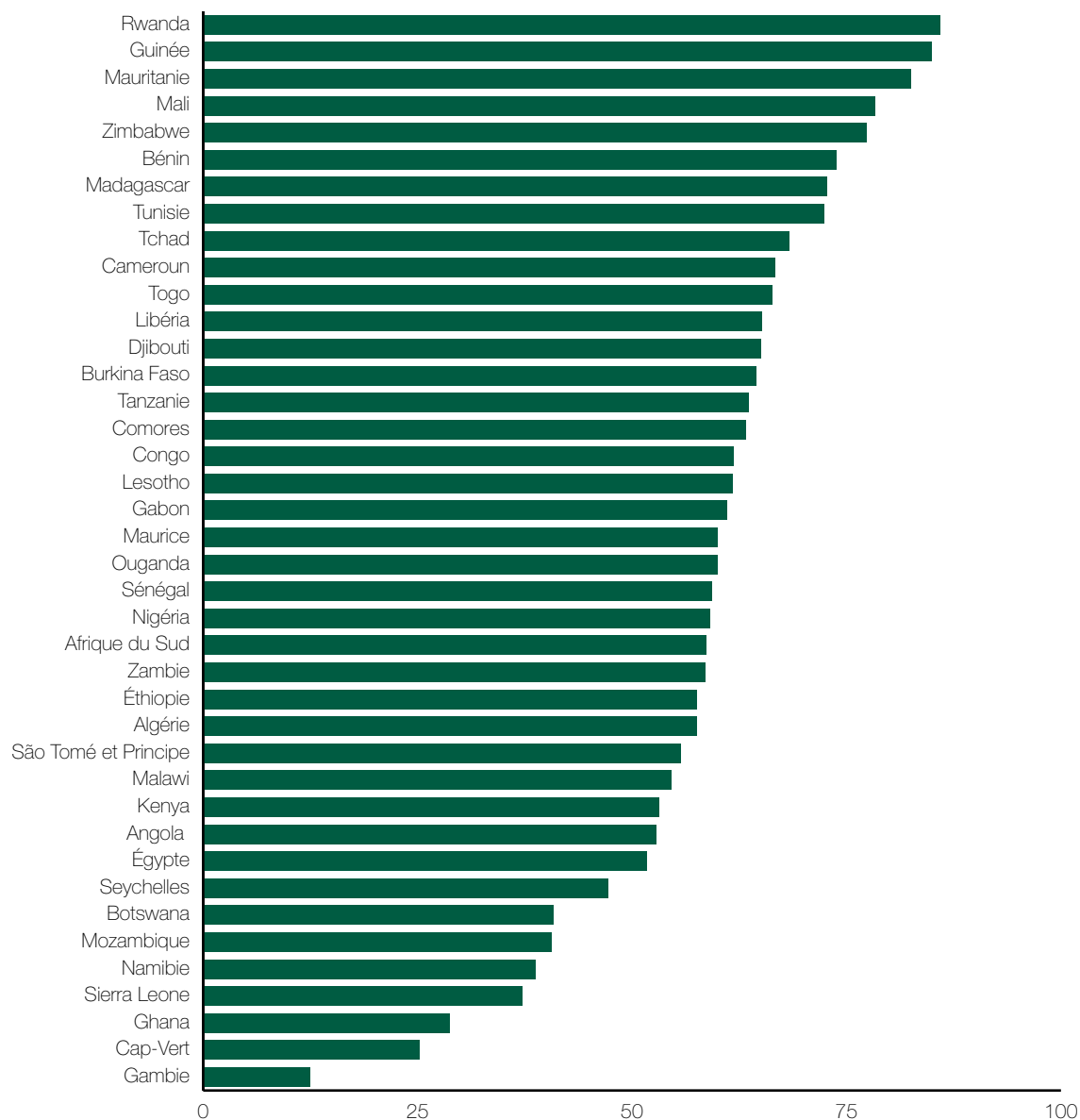
Services publics

Un important dividende potentiel de la démocratie est la prestation des services publics. Lorsque ces derniers sont inefficaces, inaccessibles ou basés sur le clientélisme, ils entraînent généralement le détachement et le désintérêt à l'égard du projet démocratique - ce que d'aucuns qualifient de « lassitude démocratique » - et, éventuellement, des tensions et conflits sociaux. La capacité de prestation de services du gouvernement constitue donc un moyen essentiel de prévention des conflits. Les personnes et les groupes qui ont la possibilité d'utiliser des services publics bon marché sans avoir à compter sur des liens ethniques ou autres affinités sectaires sont susceptibles de renforcer l'unité et l'identité nationales (CEA, 2009).

Malheureusement, l'accès à de tels services soulève des difficultés majeures dans de nombreux pays africains et constitue une cause de mécontentement public et de conflit sociaux dans certains d'entre eux. Ce n'est que dans sept des 40 pays couverts que plus de la moitié des experts estiment que les citoyens ont facilement ou assez facilement accès aux services publics; dans les pays restants, les experts ont tendance à penser que l'accès aux services publics est limité ou difficile (figure 7.10). Cette perception n'est pas de bon augure quant à l'appui de la population aux systèmes démocratiques naissants.

Figure 7.9 La formation d'un gouvernement de coalition ou d'union nationale est une option viable _ Êtes-vous d'accord ou tout à fait d'accord avec cette opinion ?

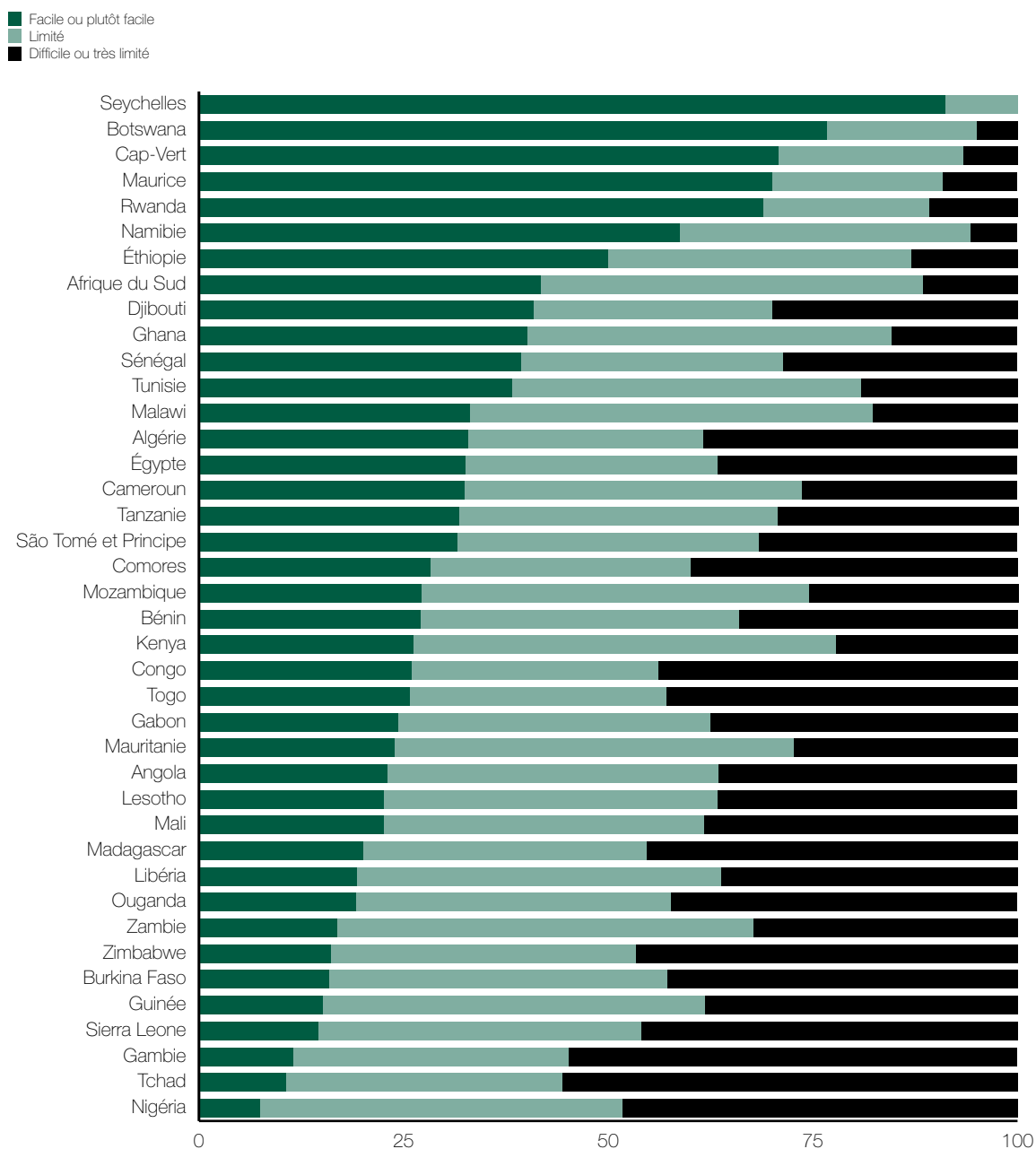
Pourcentage d'experts consultés qui sont d'accord avec cette opinion, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Figure 7.10 L'accès aux services publics reste un défi majeur

Pourcentage d'experts consultés, par pays



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

Capacité gouvernementale de gestion des conflits après les élections

Certains pays ont en place des structures de gestion des conflits, y compris dans les zones rurales, contrairement à d'autres qui, faute de l'avoir fait, disposent de systèmes incomplets et inefficaces. En conséquence, quoique le nombre de conflits entre États ait largement diminué en Afrique au cours des vingt dernières années, les conflits à l'intérieur des États restent un problème politique préoccupant.

Ces conflits ont diverses causes: les tensions entre autochtones et nouveaux arrivants, la rareté de ressources sur lesquelles reposent notamment les droits d'accès à l'eau, aux pâturages et d'autres droits des populations pastorales, ou les situations de dénuement économique relatif. Quelles qu'en soient les causes, les pays africains doivent mettre au point des mécanismes qui permettent de régler correctement les conflits internes avant qu'ils ne prennent des proportions nationales, notamment lorsqu'on sait que les experts de 11 d'entre eux seulement pensent que le gouvernement de leur pays s'est doté de tels mécanismes (figure 7.11).

Conclusions et recommandations

Les pressions en faveur de réformes électorales, constitutionnelles et politiques plus poussées en Afrique sont exercées non seulement par les partis politiques et les institutions de l'État mais aussi par l'ensemble de la société. La demande de réformes

doit venir tant de la base que du sommet.

Les résultats de l'enquête soulignent la nécessité de mener de telles réformes, en particulier dans les pays qui doivent encore renforcer leur démocratie. Des réformes sont nécessaires pour accroître la crédibilité de la gouvernance électorale et notamment pour assurer l'autonomie des organismes de gestion des élections.

Ces derniers doivent être à l'abri des pressions politiques partisans que pourraient exercer les autorités sortantes. Ils devraient en outre se doter des moyens de traiter avec les organismes de sécurité, les ministères, les départements et d'autres services de l'État sans aliéner leur autonomie opérationnelle et surtout la responsabilité qui leur incombe de garantir des élections crédibles.

Les organismes de gestion des élections doivent également collaborer avec d'autres parties prenantes représentant l'État et la société civile pour protéger le processus électoral, en ce qui concerne notamment la planification, la formation, la coordination et les relations inter-organisations. Cet aspect est aussi important que l'utilisation des forces de sécurité pour des tâches spécifiques en période électorale ou l'organisation des élections.

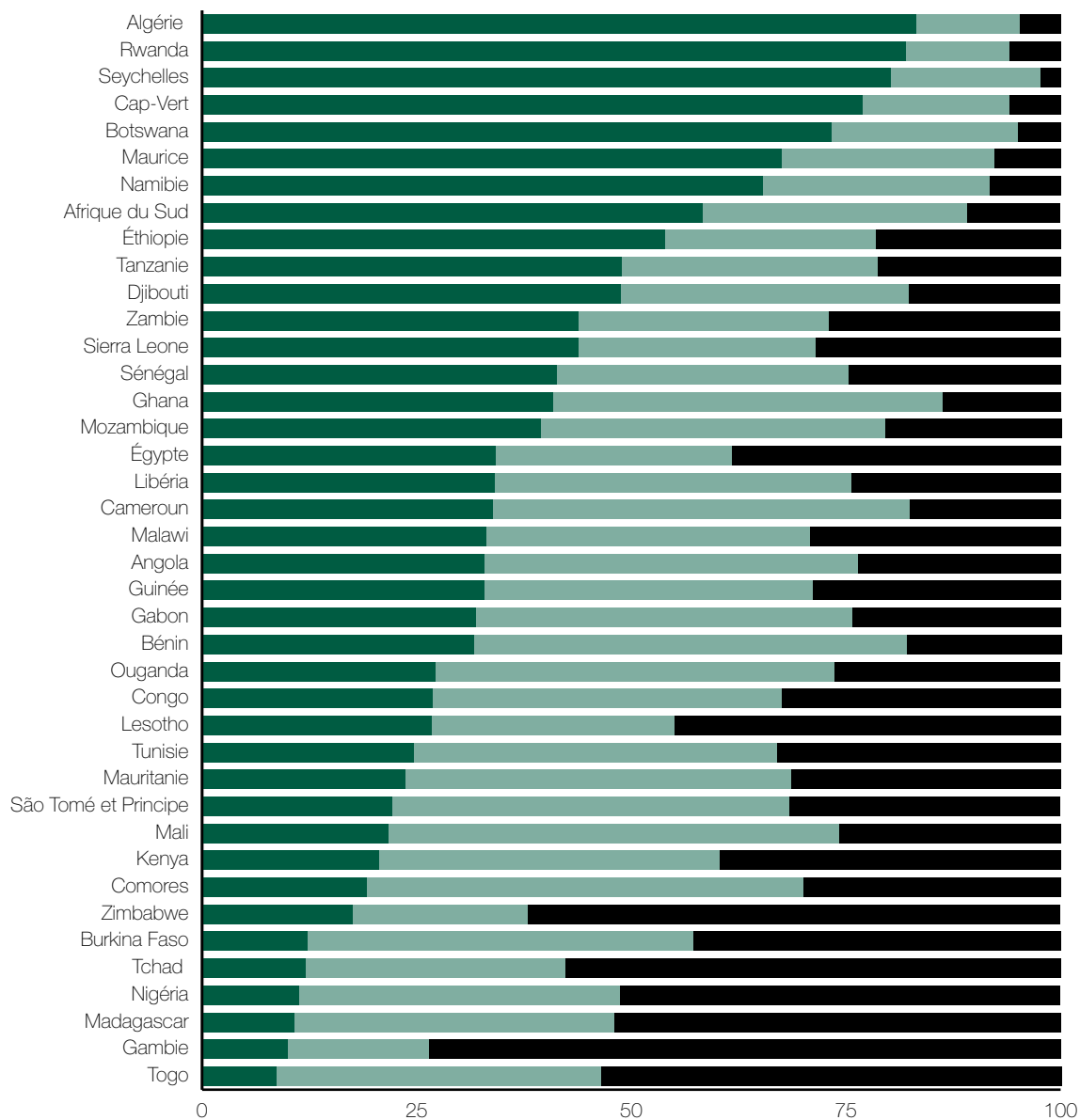
Il faut absolument régler rapidement et équitablement les litiges électoraux afin de faire cesser la violence électorale et d'accroître la confiance à l'égard des résultats des élections et de la succession politique, de telle

Les pays africains doivent mettre au point des mécanismes qui permettent de régler correctement les conflits internes

Figure 7.11 Dans la plupart des pays, l'État ne dispose que de faibles capacités de gestion des conflits internes

Pourcentage d'experts consultés, par pays

■ De façon généralement ou toujours efficace
■ De façon parfois efficace
■ De façon totalement inefficace ou rarement efficace



Source : Enquête d'opinion auprès d'experts, 2012.

sorte qu'il apparaisse clairement que le mandat électoral a été octroyé librement et dans la transparence.

Un mécanisme ou une instance que les différents groupes de la société civile, les partis politiques et les institutions de l'État puissent consulter régulièrement sur des problèmes relatifs aux réformes électorales et constitutionnelles serait donc très utile. Ce mécanisme étudierait également comment traiter les problèmes liés à la diversité.

Les partis politiques ont besoin d'accroître la démocratie interne tant pour promouvoir une culture démocratique que pour favoriser la nomination de dirigeants de qualité. Étant donné que les partis pluriethniques et nationaux sont peut-être mieux en mesure que les autres de promouvoir la gestion de la diversité dans les sociétés africaines multiethniques, ils indiquent peut-être la voie à suivre. Toutefois, les réformes de politique générale devront tenir compte du contexte, de la situation et de l'expérience des pays concernés.

Les pays africains devront mettre au point des incitations et des sanctions visant à accroître la démocratie

au sein de leurs partis politiques, qui pourraient comprendre des aides financières de l'État calculées en fonction du niveau de démocratie interne, ainsi que diverses mesures que les organismes de gestion des élections (ou tout autre organisme similaire) pourraient prendre en vue de veiller à ce que les partis politiques respectent les dispositions du code électoral relatives à la démocratie au sein des partis. Enfin, les gouvernements des pays africains devront faire davantage d'efforts pour améliorer les services publics afin qu'ils soient à la fois bon marché et de haute qualité.

Bibliographie

- Adejumobi, Said. 2010. "Democracy and Governance in Nigeria: Between Consolidation and Reversal." *In Governance and Politics in Post-Military Nigeria: Changes and Challenges*, ed. Said Adejumobi. New York: Palgrave Macmillan.
- Agbaje, Adigun, and Said Adejumobi. 2006. "Do Votes Count? The Travails of Electoral Politics in Nigeria." *Africa Development* 31 (3): 25–44.
- Commission économique pour l'Afrique (CEA), 2009. *Deuxième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique*, Addis-Abeba.

Le thème dominant du présent rapport est la manière d'organiser des élections crédibles, équitables et transparentes dans un contexte de grande diversité ethnique, religieuse, régionale, sociale, de sexe ou d'âge. Avec l'approfondissement de la démocratie en Afrique, les élections ont pris une importance centrale. Si leur régularité s'est améliorée, elles sont en revanche de plus en plus disputées et sont devenues de ce fait de véritables poudrières qui exigent une organisation rigoureuse et parfois des interventions d'urgence.

Le présent rapport plaide par conséquent pour le renforcement et la démocratisation de la gouvernance électorale. La crédibilité, l'équité et la transparence sont des éléments essentiels de l'organisation d'un processus électoral, en particulier lorsque ce dernier se déroule dans un contexte de grande diversité. Chaque étape du processus doit reposer (et donner l'impression de reposer) sur la rigueur des procédures et, par conséquent, placer les partis et les candidats sur un plan d'égalité garantissant une totale incertitude quant à l'issue de l'élection considérée.

On trouvera dans la section finale une synthèse des recommandations de politique générale formulées par les groupes d'experts et les groupes de discussion et présentées dans les rapports et les analyses de pays figurant dans les chapitres précédents. Les conclusions en question sont d'une grande cohérence et rarement divergentes.

Un thème majeur est omniprésent dans le présent rapport : la nécessité non seulement de considérer la diversité comme une source possible de conflits mais aussi de s'y intéresser. La possibilité d'adapter les élections à la diversité dépend des mesures qui sont prises pour prévenir ou régler les conflits liés à cette réalité avant et pendant les élections. Même si de bonnes pratiques émergent, la plupart des pays n'ont pas totalement traité les causes structurelles de ces conflits ou désamorcé leurs détonateurs conjoncturels.

Les recommandations figurant dans les cinq parties suivantes sont formulées avec une grande franchise : elles soulignent la nécessité de poursuivre les réformes politiques et constitutionnelles en vue de faire des progrès encore plus importants en matière de gouvernance électorale. Résoudre les problèmes de diversité politique, sociale et économique par le biais d'élections sera une entreprise de longue haleine, mais il faudra néanmoins donner à cette tâche une place importante dans les programmes d'action politique des pays africains pour que le continent puisse poursuivre sa transformation démocratique.

Le système politique

Réformes constitutionnelles et diversité

La plupart des réformes constitutionnelles entreprises en Afrique avaient pour but d'accompagner la transition démocratique, certaines d'entre elles visant néanmoins à modifier le système électoral et à assurer la gestion de la diversité. Les

membres des groupes d'experts de nombre de pays africains ne pensaient pas que la constitution de leur pays encourageait la diversité et une gouvernance inclusive ou protégeait de façon adéquate les intérêts des minorités. La protection constitutionnelle de la diversité varie d'un pays à l'autre, de même que son application.

La constitution de chaque pays devrait contenir des dispositions visant à assurer la protection de la diversité et à établir un mécanisme national chargé de surveiller leur application. (Cette question est analysée plus longuement dans les rapports sur le Ghana, le Kenya et la Namibie).

Pour que la diversité soit bien protégée par la Constitution, il faut que cette dernière soit en accord avec la voix et les aspirations des citoyens. La meilleure manière de procéder est d'adopter une méthode d'établissement de la constitution partant de la base et impulsée par les citoyens. Comme l'a montré l'adoption de la Constitution du Kenya en 2010, cette méthode est excellente pour promouvoir le constitutionnalisme.

Gestion de la diversité ethnique

Les dispositions constitutionnelles qui se bornent à interdire la discrimination à l'encontre des minorités n'ont pas permis de résoudre le problème de l'exclusion ethnique. Une solution concrète consisterait à créer une commission de gestion de la diversité qui serait chargée de défendre les intérêts des groupes et de surveiller la mise en œuvre du programme d'intégration de la

diversité, en particulier dans les institutions publiques (comme le système en vigueur au Nigéria et celui qui est mis en place au Kenya en application de la récente Constitution). Il faudrait procéder régulièrement à un « audit ethnique » aux niveaux national et provincial ou à celui des États en vue d'identifier et de sanctionner ceux qui ont recours à des pratiques d'exclusion ethnique en matière de recrutement et d'allocation de ressources publiques.

Langue véhiculaire et diversité

La langue est un puissant instrument d'identification sociale et de rapprochement des diversités. Une langue commune facilite la communication entre les communautés et les personnes vivant dans un pays et peut promouvoir une culture nationale transcendant les affinités sélectives liées à la race, à l'ethnicité, au régionalisme, à la religion et à la classe sociale, et en définitive, favoriser la reconnaissance du multiculturalisme. En Tanzanie, la cohésion nationale a été facilitée par la langue nationale commune: le kiswahili. Le présent rapport a pour but d'exhorter les pays non pas à imposer une langue nationale mais plutôt, par la voie du dialogue et du consensus national, à étudier la possibilité d'adopter une langue nationale commune (ou des langues nationales communes), à l'exemple de l'Afrique du Sud.

Peuples autochtones, colons, migrants et citoyenneté

Il faudrait, dans chaque pays, examiner de façon urgente la question des droits politiques et économiques des peuples non autochtones

dans une instance ouverte favorisant l'émergence d'un consensus national. Pour cela il conviendrait de mettre en place un cadre juridique permettant de veiller à ce que leurs relations avec les populations autochtones en période électorale ne dégénèrent pas en conflits et en violences. Il serait nécessaire de redéfinir la citoyenneté de telle manière qu'elle tienne compte de la naissance, du domicile, du respect des obligations fiscales et des valeurs nationales et civiques plutôt que de l'ascendance et l'ethnicité seulement.

Il faut en outre appliquer des stratégies propres à amener les citoyens à comprendre les avantages de la diversité et les droits des migrants ainsi que leur contribution positive à la vie du pays. Les citoyens doivent être encouragés à mieux connaître les cultures et les langues différentes des leurs. Des programmes complémentaires devraient être mis en place afin de promouvoir largement la cohésion sociale.

Institutions d'exercice de la responsabilité horizontale

Il faudrait mettre en place des institutions chargées d'exercer la responsabilité horizontale ou renforcer celles qui existent afin de promouvoir le respect des droits des personnes et la gestion démocratique de la diversité. Parmi ces institutions figurent le bureau du contrôleur général, le médiateur, l'organe de lutte contre la corruption, les institutions de défense des droits de l'homme et l'appareil judiciaire. Le but recherché est de veiller à ce que la protection des droits des citoyens et la responsabilité de

l'administration publique soient assurées et à ce que l'état de droit et le bon fonctionnement du système démocratique soient garantis.

Gouvernements d'union nationale et résultats des élections

La fraude électorale et les litiges électoraux ont mené à des situations de crise dans certains pays (notamment au Kenya et au Zimbabwe) et à des négociations qui ont débouché sur la formation de gouvernements de coalition à titre de mesure d'urgence ou de solution temporaire destinée à empêcher que les conflits électoraux ne dégénèrent en violences.

L'enquête d'opinion auprès d'experts indique que l'on a fortement tendance à penser, dans la plupart des pays africains, que la formation d'un gouvernement d'union nationale est une bonne solution pour sortir d'un conflit postélectoral ; mais cela doit être une mesure temporaire et non une manière de récompenser ceux qui ont truqué les élections ou pratiqué d'autres formes de fraude électorale. (Il faut en effet prévoir de lourdes peines pour la fraude électorale, lorsque cette infraction n'est pas encore prévue, afin de dissuader les fraudeurs potentiels). Il est parfois nécessaire de former un gouvernement d'union nationale après une guerre mais, comme dans le cas des conflits postélectoraux, il faut veiller, en tenant strictement compte des circonstances locales, à éviter ce faisant de récompenser des seigneurs de guerre en leur offrant le pouvoir.

Il faudrait mettre en place des institutions chargées d'exercer la responsabilité horizontale ou renforcer celles qui existent afin de promouvoir le respect des droits des personnes

Les partis politiques et les organisations de la société civile devraient adopter un système de quotas en faveur de l'égalité des femmes

Mesures spéciales en faveur des femmes et d'autres groupes marginalisés

Il existe parmi les experts de la plupart des pays africains un fort consensus selon lequel il est nécessaire d'adopter des mesures spéciales, notamment des quotas en faveur des femmes, pour améliorer les processus électoraux et politiques. Ces experts reconnaissent que les femmes restent marginalisées dans la plupart des pays, mais comme elles ne sont pas les seules dans cette situation, il est également devenu courant de prescrire des mesures spéciales en faveur des jeunes et des personnes handicapées.

Parmi les recommandations formulées dans les rapports de pays figurent aussi bien des mesures spéciales relatives aux élections législatives et locales que l'inscription de candidats issus de groupes marginalisés sur les listes des partis politiques, s'agissant des systèmes de représentation proportionnelle. Les gouvernements, les organismes de gestion des élections, les partis politiques et les organisations de la société civile (OSC) devraient adopter un système de quotas en faveur de l'égalité et de l'autonomisation des femmes, quotas applicables notamment au sein des partis, aux candidatures et sous forme de sièges réservés.

Les partis devraient adopter des mesures spéciales visant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes au cours des élections primaires et pour la désignation des candidats aux élections. De manière plus générale, il faudrait envisager

de prendre des mesures spéciales en vue d'améliorer la représentation des femmes, des jeunes, des minorités et des personnes handicapées dans des organes tels que le parlement et les institutions électORAles. Il serait judicieux d'adopter des mesures spéciales en application desquelles des membres des groupes marginalisés se verraient allouer des ressources leur permettant de présenter leur candidature à des fonctions électives et pourraient siéger dans les institutions électORAles. Les bureaux de vote ainsi que les centres d'inscription des électeurs et de délivrance des cartes d'identité devraient disposer d'installations spéciales propres à encourager la participation des personnes handicapées et des personnes âgées.

Des communautés marginalisées telles que les Basarwa d'Afrique australe et les Batwa de la République démocratique du Congo, du Rwanda, de l'Ouganda et d'autres pays sont faiblement représentés au Parlement et dans les institutions de l'État. Les gouvernements devraient prendre des mesures spéciales en vue d'aider ces communautés à présenter des candidats à des fonctions électives et examiner des stratégies propres à développer l'entrepreneuriat et à promouvoir un développement économique durable parmi les autochtones. De même, tout pays qui veut gérer efficacement les problèmes liés à la diversité, en ce qui concerne par exemple les jeunes marginalisés, devrait mettre en œuvre des politiques économiques englobant tous les groupes sociaux.

Institutions électorales, processus électoraux et financement des élections

Réforme des organismes de gestion des élections

Les organismes de gestion des élections sont des éléments essentiels du système électoral; il ressort néanmoins des rapports de pays que leur situation laisse à désirer. Leur autonomie institutionnelle et financière devrait être impérativement assurée et inscrite dans la constitution. La plupart des rapports de pays recommandent que la nomination des membres des conseils, au lieu d'être une prérogative du président, soit plutôt décidée à l'issue d'un processus comprenant la publication des postes ou une procédure d'examen de candidatures à laquelle participent les organisations de la société civile et les partis politiques.

Il est recommandé dans d'autres rapports de pays de confier la nomination et la révocation des membres des organismes de gestion des élections à un organe non partisan et indépendant. La majorité des experts consultés partagent cet avis. Ces organismes devraient être attentifs à la diversité dans la composition de leur personnel et inclure dans leurs effectifs des femmes et des membres des minorités ayant les compétences et l'expérience requises.

En outre, les organismes de gestion des élections devraient être dotés des pouvoirs et de l'autorité nécessaires pour créer des mécanismes chargés de promouvoir la coopération entre les partis politiques, les organisations de la société civile et

les candidats en vue de renforcer la confiance et le consensus entre les participants au processus électoral et de prévenir ou de désamorcer les litiges électoraux.

Réforme des partis politiques et diversité

Les rapports de pays constatent avec une vive préoccupation que la plupart des partis, qui sont des acteurs clefs du processus électoral, sont entraînés à obtenir l'appui des électeurs sur la base de l'identité sectaire qui est souvent un facteur de polarisation des comportements politiques au niveau national. Les experts de la plupart des pays semblent s'accorder sur ce point.

La plupart des rapports de pays signale dans les partis un manque général de démocratie interne. Certains partis ont même éclaté à cause du refus de certains candidats d'accepter les résultats de leurs élections primaires. C'est pourquoi il est nécessaire d'instituer une véritable pratique de la démocratie au sein des partis. Comme d'autres organisations telles que celles de la société civile, les partis devraient être tenus de s'enregistrer et de mettre en place des mécanismes appropriés de gouvernance.

Les partis devraient refléter la diversité dans leur composition et dépasser leurs bases ethniques et régionales d'origine. Ils devraient se doter d'un mécanisme de surveillance afin de veiller à ce que les différents groupes ethniques et sociaux (notamment les femmes, les jeunes et les personnes handicapées), soient

Les partis devraient refléter la diversité dans leur composition et dépasser leurs bases ethniques et régionales d'origine

Il faudrait adopter les nouvelles technologies permettant d'accélérer et de contrôler les opérations d'inscription sur les listes électorales.

représentés dans leurs principaux organes et postes de direction.

Réforme du code électoral

Le code électoral est le fondement du processus électoral et de la compétition électorale. S'il est entaché d'irrégularités, le processus électoral sera très probablement corrompu. Le code électoral doit non seulement garantir que les institutions, les règles et les procédures requises en matière électorale soient clairement définies, mais aussi reconnaître et accepter la diversité dans toutes ses manifestations. De nombreux rapports de pays préconisent de réformer le code électoral afin qu'il soit mieux adapté aux besoins et exigences actuels et plus attentif à la diversité.

Deux aspirations politiques majeures s'expriment dans l'ensemble des pays. Premièrement, il faudrait réviser et mettre à jour le code électoral périodiquement afin de l'adapter à l'évolution des dynamiques politiques nationales. Deuxièmement, la révision ou la réforme du code électoral doit être un processus inclusif auquel participent non seulement le parlement et les partis politiques mais aussi d'autres parties prenantes.

Système électoral et diversité

La qualité d'une élection est fonction du type de système électoral en vigueur dans le pays concerné. La capacité de gestion de la diversité dépend de la pluralité et du caractère inclusif du système électoral, lequel entre dans l'une des deux grandes catégories ci-après. La représentation proportionnelle (ou un système hybride) permet de répartir les sièges

de députés entre les partis régionaux et d'autres groupes minoritaires, en particulier dans les pays sortant d'un conflit, de compenser les défauts du système dans lequel le vainqueur rafle toute la mise, que le scrutin majoritaire à un tour a tendance à encourager, alors qu'il a pour effet de priver du droit électoral certains citoyens. Les pays qui ne sont pas satisfaits de ce système souhaiteront peut-être le réexaminer et envisager d'adopter le système de représentation à la proportionnelle ou une variante des deux systèmes susmentionnés, en procédant à des consultations aussi larges que possible pour tenter de parvenir à un consensus.

Inscription des électeurs

L'inscription des électeurs sur les listes électorales soulève d'énormes problèmes dans la plupart des pays à cause de pratiques allant de manipulations telles que l'augmentation ou la diminution frauduleuses du nombre des votants et le vote fictif d'électeurs décédés à des pratiques consistant à empêcher l'inscription des membres de certains groupes, tels que les habitants de zones reculées ou de bidonvilles, les membres de populations pastorales et les personnes déplacées. Il faudrait en améliorer sensiblement la crédibilité, la transparence et l'efficacité, notamment par le biais d'une évaluation postélectorale qu'effectuerait l'organisme de gestion des élections pour obtenir des données ventilées sur des groupes tels que les femmes et les jeunes, qui faciliteront la planification des élections.

Les pays doivent relever le défi d'inscrire les électeurs de leur

diaspora, ce d'autant plus que leur vote est de plus en plus important. Au niveau local, il faudrait harmoniser les cartes d'identité et les cartes d'électeurs afin d'augmenter le nombre d'inscrits sur les listes électorales et de pérenniser les inscriptions.

Il faudrait en outre adopter les nouvelles technologies permettant d'accélérer et de contrôler les opérations d'inscription sur les listes électorales. Les techniques biométriques ont permis d'améliorer considérablement la fiabilité du système d'inscription des électeurs dans des pays tels que la Sierra Leone et l'inscription électronique par la voie de l'Internet et des téléphones mobiles s'est développée au Rwanda. Les pays africains devraient donc adopter les technologies modernes d'inscription des électeurs pour autant qu'elles offrent un bon rapport coût-efficacité, soient économiques et adaptables aux conditions locales et que leur entretien puisse être assuré sur place.

Education des électeurs

Il est indispensable de développer l'éducation des électeurs en Afrique. Les recommandations formulées à ce sujet dans les rapports de pays sont très précises, notamment les suivantes :

- L'éducation des électeurs devrait être un moyen d'aborder la diversité dans la vie politique. Aussi importante que puisse être l'information sur les aspects techniques du vote, les programmes d'éducation des électeurs devraient porter sur la question de la diversité ainsi que

celles de la tolérance politique et sociale. Il faudrait des efforts énergiques non seulement pour étendre cette éducation aux groupes marginalisés mais aussi pour veiller à ce que ces programmes abordent les thèmes de l'unité dans la diversité, de la responsabilité citoyenne et du comportement pacifique dans la vie politique.

- Il est nécessaire de mener des activités d'éducation civique continues et ciblées visant particulièrement les jeunes, afin de contribuer à l'élimination de la violence électorale. Il faudrait prendre de toute urgence des dispositions pour qu'une éducation à la bonne gouvernance et à l'art de diriger soit dispensée parallèlement à l'éducation civique dans les écoles et les universités.
- Il faudrait développer l'éducation des électeurs et faciliter l'accès au matériel électoral, notamment au profit des groupes marginalisés. Les organismes de gestion des élections devraient publier des listes électorales et des documents d'information électorale faciles à comprendre et à utiliser.

- Les organisations de la société civile, en particulier les groupes de jeunes, de femmes et les associations professionnelles, devraient coopérer avec les organismes de gestion des élections en vue de sensibiliser davantage les habitants des villes et des villages à l'importance du

Il faudrait développer l'éducation des électeurs et faciliter l'accès au matériel électoral, notamment pour les groupes marginalisés

Les citoyens et les organisations de la société civile jouent un rôle essentiel en veillant à ce que le gouvernement traite les élections comme un bien public de base

processus électoral en utilisant divers moyens tels que la radio, la presse écrite, les médias électroniques et d'autres médias. Il faudrait former et affecter un nombre plus important de femmes, de jeunes et de personnes handicapées à des tâches d'éducation des électeurs.

Observation et surveillance des élections

L'observation et la surveillance des élections, tant sur le plan international qu'interne, contribuent aux changements démocratiques en dénonçant les fraudes électorales, tandis que les nouvelles technologies permettent de communiquer les résultats publiés et de révéler immédiatement les anomalies et, ce faisant, de décourager les fraudes les plus flagrantes.

Il faudrait soutenir et renforcer les moyens dont disposent les pays pour surveiller les élections locales, comme cela a été fait au cours des élections nationales organisées en Sierra Leone en 2007, où des groupes internes ont constitué un réseau national de surveillance des élections, le National Election Watch, opérant sur l'ensemble du territoire. Le fait d'accroître les capacités locales de surveillance des élections tend à accentuer l'appropriation nationale du processus électoral et à établir l'obligation de rendre des comptes en matière politique en raison même de l'influence des citoyens sur le processus.

Financement des partis politiques

Pour que la démocratie soit fermement ancrée en Afrique, les

gouvernements devraient considérer le financement des élections comme une priorité nationale. Les citoyens et les organisations de la société civile jouent eux aussi un rôle essentiel en veillant à ce que le gouvernement traite les élections comme un bien public essentiel.

Les partis politiques de très peu de pays ont accès aux ressources électorales dans des conditions d'égalité, le parti au pouvoir étant en général fortement favorisé. D'autres problèmes ont trait au financement des campagnes, aux fonds provenant des donateurs et des particuliers et à la réglementation du financement des partis politiques.

Plusieurs recommandations sont formulées dans les rapports de pays :

- Adopter et appliquer une réglementation stricte relative au financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats et publier toutes les informations disponibles sur les fonds de campagne d'origine privée. Pour recevoir des fonds, les partis doivent révéler leurs sources de financement et leurs dépenses, coopérer avec les organismes de contrôle de l'intégrité, respecter les dispositions légales et observer les codes de conduite existants.
- Permettre aux partis politiques (le parti au pouvoir et les partis d'opposition) d'utiliser dans des conditions d'égalité les ressources électorales (médias, fonds et biens immobiliers appartenant à l'État).

Les dispositions pertinentes devraient être inscrites dans la loi et strictement appliquées. Les parties qui en défavorisent d'autres dans l'accès aux ressources électorales publiques en profitant des avantages liés à l'exercice du pouvoir devraient être passibles de lourdes sanctions.

- Mettre en place des protections contre la corruption en matière de financement des campagnes électorales. Le blanchiment d'argent à des fins électorales représente un danger particulier de même que le trafic d'influence. L'utilisation de ressources publiques à des fins clientélistes devrait être pros- crite par la loi.
- Envisager de créer un fonds national de financement des élections, éventuellement avec l'aide de donateurs externes, afin de remédier à l'insuffi- sance du financement des élec- tions. Les pays peuvent alimen- ter ce fonds de façon continue, au rythme de leur cycle natio- nal de budgétisation, pendant les années électorales, ou d'une autre manière. Ces fonds sont ensuite disponibles pour les élections.
- Les pays africains devraient s'ef- forcer de financer totalement les élections par leurs propres moyens et, ce faisant, de réduire (et en définitive d'éliminer) leur dépendance à l'égard de l'Occident, afin d'établir leur souveraineté nationale et de

manifestar une détermination nouvelle à éliminer le stéréotype d'un continent perpétuellement en crise et tributaire des autres.

Gestion des conflits et litiges électoraux.

La violence

Selon les experts la violence est un aspect majeur des campagnes des partis politiques notamment dans les pays suivants : Bénin, Éthiopie, Madagascar, Mozambique, Nigéria, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Tchad, Togo, Zambie et Zimbabwe. La violence électorale a atteint des niveaux alarmants ces dernières années en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Nigéria en République démocratique du Congo et au Zim- babwe, par exemple. Les rapports de pays traduisent une volonté consen- suelle d'éliminer ce fléau qui s'abat sur le processus électoral. En outre, lorsque la crédibilité de l'organisme de gestion des élections est mise en doute et que le processus électoral est compromis, le mécontentement au sein des partis grandit et conduit parfois à des violences.

Il est recommandé aux pays d'appli- quer les mesures suivantes :

- Prévoir des instruments de pré- vention des violences électorales à chaque étape du processus électoral.
- Engager tous les partis, par écrit, de contribuer à un proces- sus électoral pacifique et exempt de violence conformément à un code de conduite obligatoire. Les partis qui violeraient cet

**Le climat
des élections
devrait toujours
contribuer à
rassurer les
électeurs**

engagement seraient passibles de sanctions imposées par l'organisme de gestion des élections ou par tout autre organe statutaire.

- Encourager le dialogue entre les partis afin de permettre à ces derniers d'exprimer leurs préoccupations et leurs craintes. Il faudrait ensuite institutionnaliser la formule retenue et la pérenniser. L'organisme de gestion des élections devrait participer à ce dialogue.
- Proscrire la formation de milices et d'organisations violentes de jeunes au sein des partis politiques.
- Soutenir l'action menée par l'autorité chargée de la réglementation des partis politiques pour contrôler l'utilisation abusive des ressources publiques en cours de campagne par ceux qui sont au pouvoir, prévenir et punir les violences verbales entre partis et groupes de la société civile et, au niveau de la base, renforcer les capacités des partis et développer l'appropriation, la surveillance et l'application des codes de conduite des partis.
- Instituer transparence, impartialité et professionnalisme dans l'exécution de la mission des organismes de gestion des élections.
- Envisager aussi, pour prévenir la violence, de s'inspirer de méthodes existantes de gestion des conflits électoraux telles que

les comités de liaison des partis en Afrique du Sud ou le modèle de règlement des conflits élaboré par l'Institut électoral pour la viabilité de la démocratie en Afrique.

Rôle des organes de sécurité de l'État

Selon les résultats de l'enquête d'opinion auprès d'experts, la police, les forces militaires, les services de renseignements et d'autres organes connexes se montrent partisans au cours du processus électoral dans la plupart des pays africains et exercent souvent des brutalités sur les partis politiques d'opposition et leurs sympathisants. Les activités des fonctionnaires, des responsables publics locaux et des chefs traditionnels ont également suscité des controverses en raison de leur partialité présumée, ce qui a compromis la crédibilité des élections et accru les risques de conflits.

Les mesures suivantes sont recommandées dans les rapports de pays :

- Exiger des forces de sécurité un comportement professionnel et neutre à l'égard des partis au cours des élections.
- Adopter et appliquer des règles claires permettant aux civils de contrôler les forces de sécurité et de les mettre à l'abri des partis politiques. Il faudrait mettre en place un système d'équilibre des pouvoirs pour veiller à ce que les organes de sécurité respectent les règles démocratiques même dans l'exercice de leur mission au cours des élections. Il

faudrait dispenser aux membres des organes de sécurité un enseignement relatif aux droits de l'homme et une formation se rapportant aux élections afin de leur permettre de mieux comprendre leur rôle dans le processus électoral.

- Garantir, par la grande visibilité des militaires, des policiers et d'autres membres du personnel de sécurité à proximité des bureaux de vote, un climat propice à des élections libres et équitables.
- Instituer en toutes circonstances un climat qui ne rebute pas les électeurs. Tout ce qui pourrait contribuer à créer un environnement répressif pendant les élections doit être écarté.
- Punir tout fonctionnaire, agent public, responsable local ou chef traditionnel abusant de sa position officielle pour intimider des électeurs et commettre d'autres violations au cours du processus électoral, même s'ils doivent naturellement pouvoir exercer leur droit de vote. Ils doivent respecter les règles de l'éthique et les dispositions du code électoral dans l'exercice de leurs fonctions.

Examen transparent et efficace des litiges électoraux

La plupart des pays disposent de mécanismes de règlement des litiges électoraux, mais leurs moyens et leur crédibilité sont très variables. Lorsque ces mécanismes sont faibles,

partisans ou corrompus, les risques de violence sont généralement élevés.

Il est recommandé d'adopter les mesures suivantes :

- Mettre en place des mécanismes bien institutionnalisés et crédibles de règlement des litiges, étant donné que le non règlement des conflits peut déclencher rapidement des réclamations incessantes menant à des conflits.
- Établir un code électoral clair et concis en ce qui concerne le règlement des litiges et les organes compétents, prévoyant des possibilités de recours devant les tribunaux.
- Garantir l'indépendance des tribunaux chargés de régler les litiges électoraux.
- Déterminer par consensus de tous les partis politiques la sélection des membres et la composition des tribunaux électoraux spéciaux à créer, si nécessaire, dans certaines régions et certains districts.
- Imposer le règlement des litiges électoraux dans les plus brefs délais, étant donné la lenteur des mécanismes existants.
- Faire aux organismes de gestion des élections obligation de tenir l'électorat informé de l'avancement de l'examen des litiges électoraux, y compris ceux dont les tribunaux sont saisis.

Il faudrait mettre en place des mécanismes bien institutionnalisés et crédibles de règlement des litiges

- Diffuser largement les bonnes pratiques en matière de règlement des litiges électoraux.

Médiations régionales en matière de litiges électoraux et de résultats du scrutin

Les pays africains recourent plus souvent désormais à des médiations régionales et internationales pour régler des litiges électoraux (Côte d'Ivoire, Kenya, Zimbabwe et Madagascar, par exemple).

Le pouvoir de sanction d'organisations telles que l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté de développement de l'Afrique australe et d'autres organisations a permis de nier toute légitimité à des régimes installés par la voie d'un coup d'État et d'intervenir dans le règlement des litiges électoraux. Il s'agit d'un rôle à prendre autant que possible à titre préventif. Il faudrait encourager les pays à adopter des protocoles relatifs aux élections et à la gouvernance démocratique.

Les organisations régionales ont l'autorité morale et politique requise pour encourager les États membres à ratifier et à appliquer les chartes et protocoles nécessaires pour garantir la démocratie ainsi que pour mettre en œuvre des stratégies de règlement pacifique des litiges électoraux. Au-delà de la gestion des litiges, leur rôle dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance devrait recevoir l'appui de leurs États membres et viser de façon harmonisée à assurer la cohérence des politiques appliquées sur tout le continent.

Gestion des conflits et systèmes d'alerte rapide

Les élections ne devraient plus être des déclencheurs de conflits mais des éléments de gestion des conflits. Il conviendrait de mettre en place des structures et processus de gestion des conflits permettant de régler pacifiquement les litiges électoraux et de les traiter suffisamment tôt pour qu'ils ne dégénèrent pas en violences.

Les initiatives locales doivent être encouragées afin de réduire le recours à l'assistance ou à l'intervention extérieures. Il faudrait également mettre en place des systèmes nationaux d'alerte rapide pour repérer les régions ou les zones dans lesquelles des conflits liés aux élections risquent d'éclater et pour les désamorcer. Les informations disponibles devraient contribuer à l'adoption des décisions relatives à de telles interventions.

Justice électorale

Certains pays ont adopté des dispositions ou des mécanismes visant à sanctionner ceux qui enfreignent le code électoral et pratiquent la fraude, la haine verbale et la violence. Parmi les recommandations formulées dans les rapports de pays figure l'adoption de lois levant l'immunité des personnes impliquées dans les violences et les fraudes électorales et prévoyant des sanctions rigoureuses contre les partis et les candidats qui se livrent à de telles activités.

La société civile devrait être habilitée à élaborer des programmes concernant l'examen des infractions liées aux élections, programmes qui

Les élections ne devraient plus être des déclencheurs de conflits mais des éléments de gestion des conflits

auraient pour but de veiller à ce que la police et les tribunaux n'ignorent rien de ces infractions. Il faudrait recueillir et publier largement les informations sur les infractions et les procès relatifs aux infractions liées aux élections.

Organisations régionales et internationales et promotion de l'intégrité en matière électorale

Les normes électorales fixées par des organisations régionales telles que l'Union africaine, la CEDEAO et la SADC définissent un cadre et des exigences concernant l'intégrité de leurs membres en matière électorale. Ces organisations ainsi que les organisations internationales et les partenaires de développement peuvent encourager les États à adhérer aux normes fondamentales d'intégrité en matière électorale en exerçant des pressions sur ceux d'entre eux qui ne les respectent pas ; cependant, elles doivent appeler à cette intégrité avant les élections.

L'Union africaine devrait assurer la mise en œuvre dans les meilleurs délais de la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance, adoptée en 2007 et qui est déjà entrée en vigueur. Les communautés économiques régionales doivent en faire de même en ce qui concerne les normes et protocoles régionaux relatifs à la démocratie et à la bonne gouvernance.

Les organisations régionales devraient définir et affirmer son explicitement leur « ligne rouge », à savoir une interdiction des fraudes massives donnant lieu, en cas de

violation à des condamnations et à des sanctions.

Dialogue, formation et recherche sur les politiques

Les rapports de pays appellent l'attention sur la faiblesse des capacités de certaines parties prenantes clés telles que les organismes de gestion des élections, les partis politiques, les institutions publiques et les organisations de la société civile, s'agissant des moyens dont ils ont besoin pour administrer et influencer efficacement le processus électoral. Ils recommandent de renforcer les capacités des organismes de gestion des élections, d'introduire des valeurs et des pratiques démocratiques à l'intérieur des partis et d'encourager la pratique régulière du dialogue dans le parti. La formation et la recherche axée sur l'action politique contribuent à accroître les capacités, le professionnalisme et l'efficacité des institutions.

Il faudrait engager un dialogue de politique générale lorsque les principales parties prenantes ne le pratiquent pas encore ; mais également recourir à un tel dialogue pour examiner et appliquer des mesures relatives à des questions intersectorielles de gestion de la diversité. Ce dialogue est également nécessaire sur la manière d'utiliser plus efficacement les instruments de règlement des litiges électoraux.

Certains de ces instruments sont peu performants et ne permettent donc pas de combattre efficacement les fraudes électorales sophistiquées qui entachent de plus en plus souvent les

Il faudrait également engager un dialogue de politique générale sur la manière d'utiliser plus efficacement les instruments de règlement des litiges électoraux

élections en Afrique. Il convient de combler les lacunes démocratiques dans les relations entre les partis et à l'intérieur de ces derniers, et de mettre en place des instances et des mécanismes de règlement des litiges internes des partis.

Afin d'approfondir le dialogue de politique générale, il faudrait créer entre les partis des instances de dialogue et de coopération où les problèmes nationaux pourraient être examinés de manière non partisane. Il faudrait créer des programmes visant à développer les moyens dont dispose le personnel administratif affecté aux élections pour promouvoir un dialogue de politique générale entre les parties prenantes et régler les conflits. La formation à la gestion des conflits devrait s'inspirer de certaines des meilleures pratiques présentées dans le présent rapport (voir chapitre 5).

Enfin, le dialogue de politique générale et la formation bénéficieraient immensément des travaux de recherche portant sur des questions clefs touchant les élections et la diversité. Des expériences comparatives en matière de fédéralisme et de dévolution montrent comment

certaines pays ont tenté de régler le problème de la diversité socioéconomique et politique. Il serait utile de recenser les meilleures pratiques et d'en tirer des enseignements que les pays entreprenant des réformes constitutionnelles pourraient examiner afin de déterminer leur utilité. Il faudrait notamment étudier :

Les liens entre les systèmes électoraux et les conflits, en cherchant particulièrement à savoir si certains arrangements électoraux favorisent ou au contraire réduisent les conflits (dans le cadre éventuellement d'études de cas) ;

Comment enrichir la base de recherche de l'Afrique sur les élections et les conflits connexes, la gestion des litiges et les expériences comparatives des organismes de gestion des élections des pays africains concernant la promotion de l'intégrité des élections ;

Le rôle d'organisations régionales telles que l'Union africaine et les communautés économiques régionales dans la gestion de la diversité en rapport avec la gouvernance et les élections en Afrique.

Appendice I

Projet de la Commission économique pour l'Afrique sur la bonne gouvernance : travaux préliminaires, méthodologie et calcul des indices

Commencée il y a une vingtaine d'années, la démocratisation en Afrique a vu la chute des régimes autoritaires ou à parti unique et la consécration des élections comme moyen de changement politique et instrument de légitimation politique.

En 1999, la Commission économique pour l'Afrique a lancé un projet intitulé « Évaluation et suivi des progrès sur la voie de la bonne gouvernance en Afrique », qui est pris en compte dans le Rapport sur la gouvernance en Afrique. L'idée sous-jacente du projet est que le développement en Afrique progresse lentement et a été retardé par la mauvaise qualité de la gouvernance. Une amélioration de la gouvernance permettrait de renforcer de façon durable les progrès et le développement économiques du continent. La CEA a donc lancé le projet sur la bonne gouvernance en Afrique en se fixant comme principaux objectifs la promotion d'un consensus sur les notions de bonne gouvernance et d'État compétent en Afrique ; la mise en place d'un mécanisme de suivi de la bonne gouvernance et de mise en valeur des meilleures pratiques propres à améliorer la gouvernance dans les pays africains, et l'élaboration de recommandations de politique générale visant à combler les déficits de capacités et à régler d'autres problèmes de gouvernance auxquels se heurtent les pays africains.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique, la publication la plus complète sur la question, évalue et suit les progrès accomplis par les pays

africains dans ce domaine, identifie les déficits de capacités des institutions et fait des recommandations propres à améliorer la gouvernance sur le continent.

La première édition du Rapport, publiée en 2005, portait sur 27 pays africains et la deuxième, publiée en 2009, sur 35. La présente troisième édition porte sur 40 pays¹.

Après la publication des deux premières éditions, un examen rigoureux de l'ensemble du projet a donné lieu à de larges consultations avec des experts, des parties intéressées et des institutions partenaires. Un atelier d'examen du projet a été organisé en juillet 2009. Par la suite, deux décisions ont été prises:

- *Adoption d'une approche thématique pour l'élaboration du rapport.* Outre la décision d'adopter une approche thématique dans le rapport biennuel, il a été décidé qu'un rapport général de suivi serait publié tous les six ans pour évaluer les progrès d'ensemble accomplis par les pays africains dans l'amélioration de la gouvernance.
- *Mise en place d'un partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement.* La CEA et le PNUD ont mis en place un nouveau partenariat en vue d'élaborer le *Rapport sur la gouvernance en Afrique* ainsi que les rapports de pays, que jusqu'alors la CEA établissait seule. La CEA continue à diriger ce projet.

La CEA et le PNUD ont choisi le thème de la troisième édition du Rapport en prenant trois éléments en considération : les conclusions des deux premières éditions; les questions intersectorielles définies par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et certaines questions générales urgentes qui se posent en Afrique. Quatre de ces questions sont sorties du lot : les élections et la gestion de la diversité, la corruption, l'égalité entre hommes et femmes et le constitutionnalisme. À la suite de discussions et de consultations exhaustives, il a été décidé que la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* devrait porter sur les élections et la gestion de la diversité en Afrique.

Cette troisième édition permet de suivre les résultats obtenus dans les pays africains moyennant la collecte et l'analyse systématiques de données qualitatives et quantitatives à l'aide d'indicateurs clés. Les indicateurs sélectionnés devaient permettre d'évaluer comment le processus électoral peut servir d'instrument d'amélioration de la gestion de la diversité facilitant l'intégration politique tout en promouvant les valeurs démocratiques de transparence, de liberté et d'équité des élections en Afrique.

Au cours de la sélection des indicateurs clés et des préparatifs de la troisième édition du Rapport et de ses produits associés, des documents d'information ont été rédigés, la méthodologie a été affinée et cinq ateliers ont été organisés. Tous avaient pour objet de mettre au point le cadre, la méthodologie et

les indicateurs clés de la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique et de familiariser les coordonnateurs du PNUD avec les objectifs, la nature essentielle et l'orientation stratégique de cette troisième édition.

Raison d'être et objectifs

La raison d'être essentielle du Rapport sur la gouvernance en Afrique procède du nouveau consensus selon lequel l'Afrique n'atteindra les objectifs internationaux de développement fixés pour 2015 et ne réglera les problèmes économiques sociaux et politiques du continent que si les États africains créent un environnement favorable à la bonne gouvernance. En outre, le projet fournit un cadre d'analyse utile pour la réalisation des différents programmes de gouvernance adoptés par le Comité des chefs d'État et de gouvernement chargé de la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique. Tentative la plus complète et empiriquement aboutie de mesure de la gouvernance en Afrique, le Rapport est devenu un instrument précieux d'enrichissement de la pratique et du dialogue politiques dans les pays africains et de progrès vers le renforcement de la gouvernance.

Les principaux objectifs du projet sont notamment les suivants :

- Suivre les tendances de la gouvernance et les progrès des pays africains en ce qui concerne la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance sur le continent ;

- Mettre en place un mécanisme de suivi des efforts accomplis pour créer et soutenir les États démocratiques compétents qui œuvrent pour une croissance généralisée, un développement durable et la réduction de la pauvreté ;
- Mieux comprendre les processus, les mécanismes et les politiques de la bonne gouvernance et promouvoir un dialogue sur la gouvernance fondée sur des analyses ;
- Continuer de faire figurer les problèmes de gouvernance parmi les priorités des dirigeants politiques, des décideurs et des autres parties prenantes clefs en vue d'améliorer l'efficacité de la gouvernance en Afrique ;
- Améliorer les moyens dont disposent les institutions nationales de recherche pour entreprendre des études et des analyses portant sur la gouvernance en Afrique ;
- Déterminer les déficits de capacités des institutions de gouvernance, formuler des recommandations et proposer des interventions qui pourraient permettre de les combler.

Des institutions nationales de recherche ont été sélectionnées pour réaliser les études de pays afin d'assurer la légitimité du projet dans les pays et de faire en sorte que ces derniers se l'approprient. Les institutions concernées ont mis en place des comités nationaux d'orientation

composés de représentants du gouvernement, de la société civile, des entreprises et des organisations religieuses. Les comités ont été mis en place par le biais de consultations nationales. Deux ateliers ont été organisés : un atelier de méthodologie pour donner aux parties prenantes des explications sur les recherches à mener pour les études nationales et un atelier de validation pour présenter les résultats après l'achèvement des travaux de recherche et l'élaboration du rapport.

Outre le concept d'appropriation nationale, les principes essentiels du processus d'élaboration du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* sont les suivants :

- Indépendance et objectivité ;
- Rigueur scientifique ;
- Pratique de l'inclusion et consultations nationales ;
- Prise en considération du point de vue et des opinions de la population.

Méthodologie

Instruments de recherche

La méthodologie utilisée pour la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* repose sur trois instruments de recherche : une enquête d'opinion auprès d'experts, des travaux de groupes discussions et des travaux de recherche documentaire. Ces instruments de recherche ont été conçus en vue d'obtenir des renseignements sur les élections et la gestion de la diversité en Afrique et

de suivre les tendances de la gouvernance en fonction des réalités politiques, économiques et sociales de chaque pays.

Enquête d'opinion auprès d'experts.

L'enquête comprend deux parties. Dans la première sont posées des questions portant spécifiquement sur les élections et la gestion de la diversité. Dans la deuxième figurent 24 questions d'ordre général en rapport avec les éléments clefs de la gouvernance traités dans les précédentes études menées au titre du Rapport sur la gouvernance en Afrique. Ces indicateurs de la gouvernance permettent de suivre les progrès accomplis en matière de bonne gouvernance dans les pays africains en se référant aux deux premières éditions du Rapport.

Certains des indicateurs utilisés dans l'enquête d'opinion auprès d'experts sont présentés sous forme de questions à choix multiple, c'est-à-dire assorties de cinq réponses possibles formulées dans un ordre dégressif, les conditions les plus favorables aux élections figurant en première position et les moins favorables en dernière position.

L'enquête d'opinion s'adresse à un groupe d'experts nationaux composé de 120 à 150 personnes dans chaque pays. Ces experts ont été sélectionnés de façon à constituer un échantillon représentatif pour ce qui est de l'âge, du sexe, du niveau d'instruction, de la situation sociale, de l'orientation politique, du type de formation et des origines ethniques, régionales et religieuses

et à représenter également le secteur privé et les organisations de la société civile.

Par ailleurs, les membres du groupe d'experts étaient issus du secteur universitaire, des partis politiques, des associations professionnelles, des organisations indépendantes de la société civile, d'organes de décision, des médias, de la fonction publique, de la police, des organismes de gestion des élections, du pouvoir judiciaire, du parlement et du pouvoir exécutif ou étaient de simples citoyens/électeurs avertis, notamment des cadres retraités, des chefs religieux actifs dans le domaine du développement communautaire et des questions sociales ou encore des chefs d'entreprise éclairés et expérimentés.

Les données issues de l'étude de chaque groupe d'experts ont été ensuite soumises à un strict contrôle de cohérence et de fiabilité.

Groupes de discussion. Les groupes de discussion ont permis aux institutions de recherche collaborant au projet de savoir ce que les participants de chaque groupe pensaient des élections et de la gestion de la diversité. Ils avaient pour but d'encourager de libres échanges de vues ainsi que des idées neuves et des analyses nouvelles.

Le nombre des participants à chaque réunion des groupes de discussion a été limité à 8 ou 12 personnes appartenant au même groupe socioéconomique ou ayant une formation et des expériences similaires se rapportant à la question examinée.

La CEA a défini cinq groupes pour les travaux des groupes de discussion. Les institutions nationales de recherche ont retenu les cinq groupes cibles suivants pour les travaux des groupes de discussion:

- Groupes de femmes ;
- Groupes de jeunes ;
- Groupes de membres des partis politiques ;
- Groupes des organisations communautaires œuvrant dans le domaine de la gouvernance;
- Groupes du secteur informel.

Les groupes de discussion ont tenu tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines 10 à 12 réunions portant sur chacun des groupes cibles sélectionnés.

Études documentaires. Des études documentaires ont été faites en vue de recueillir des informations factuelles et des données brutes pour compléter les informations obtenues au moyen des deux autres instruments de recherche.

Le traitement des données a permis aux institutions nationales de recherche d'extraire des informations contenues dans des sources secondaires et primaires, telles que les publications et le journal officiel de l'État, les documents des organismes de gestion des élections, les documents fournis par les partis politiques et les organisations de la société civile, les publications locales, nationales et régionales, les

manuels scolaires, les revues, les journaux, les périodiques, les magazines et d'autres sources pertinentes.

Calcul des indices

Les indices ont été calculés exclusivement à partir des données provenant de l'enquête auprès d'experts. Les deux premières éditions du *Rapport sur la gouvernance en Afrique* contiennent respectivement 83 et 85 indicateurs, tandis que la troisième n'en contient que 24 regroupés en fonction des thèmes définis par la CEA. Certains sous-indices ne sont pas strictement indépendants.

L'indice global est calculé sur la base de l'ensemble des 24 indicateurs pour chaque pays couvert par le projet. L'indice global concernant un pays donné n'est pas influencé par des données provenant d'autres pays. Chaque indice reflète seulement les points de vue des experts de chaque pays. Chaque indice de gouvernance est calculé en utilisant les scores moyens, qui sont regroupés et ajustés de façon à correspondre à une fourchette commune allant de 0 à 100 en utilisant la méthode suivante:

Soit

T_i = la somme des scores moyens des indicateurs dans le groupe i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$, où C est le nombre total de groupes dans l'étude.

K_i = le nombre d'indicateurs dans le groupe i , $i = 1, 2, \dots, C$

G_i = l'indice de gouvernance sur la base du groupe i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$.

Alors, G_i , $i = 0, 1, 2, \dots, C$, l'indice de gouvernance pour le $i^{\text{ème}}$ groupe est le suivant:

$$G_i = \frac{T_i - K_i}{K_i (s - 1)} * 100 = \frac{T_i - K_i}{4 * K_i} * 100, i = 0, 1, \dots, C$$

Où $K_0 = 24$, T_0 est le total des scores moyens pour tous les indicateurs dans l'étude et s , égal à 5 dans le Projet sur la gouvernance en Afrique, est le score maximum possible pouvant être attribué à l'un quelconque des 24 indicateurs, de sorte que l'indice global correspondant de la gouvernance sera aussi donné par la formule suivante:

$$G_0 = 100 * \frac{T_0 - 24}{96} = 100 * \sum_{i=1}^C w_i G_i, \\ w_i = \frac{K_i}{\sum_{i=1}^C K_i}$$

La formule moyenne pondérée n'est valable que si les groupes C sont strictement indépendants et exhaustifs. Un indice proche de 100 est considéré comme le signe d'une bonne gouvernance, selon l'appréciation des guides d'opinion du pays concerné. Il convient d'éviter de faire des comparaisons entre les pays car il y a des raisons sérieuses de penser que de telles comparaisons n'auraient aucune valeur.

Mise en œuvre du projet

Sélection des institutions nationales de recherche collaborant au projet

Seules des institutions nationales de recherche indépendantes ont été prises en considération pour la réalisation de l'étude dans chaque pays. Les bureaux locaux de la CEA et du PNUD se sont occupés de leur recrutement. Au total, ils ont engagé 40 institutions nationales de recherche compétentes à l'issue d'un processus d'appel d'offres particulièrement sélectif.

La CEA et le PNUD ont invité des institutions de recherche à soumissionner, ce conformément aux règles et règlements de l'ONU applicables à la passation des marchés. À l'issue de la soumission des offres, une procédure d'évaluation des capacités a été engagée en vue de vérifier que les institutions soumissionnaires seraient les mieux placées pour effectuer les travaux intéressant le *Rapport sur la gouvernance en Afrique*. Les institutions de recherche ayant collaboré au projet ont été sélectionnées conformément aux règles et règlements de l'ONU applicables à la passation des marchés.

Ateliers de méthodologie

Les institutions nationales de recherche collaborant au projet dans chaque pays ont organisé un atelier officiel de méthodologie avec des représentants du gouvernement, de la société civile, du secteur privé, les partenaires internationaux et d'autres groupes pertinents de parties prenantes en vue de présenter le projet, de promouvoir un

environnement favorable à sa mise en œuvre et de lancer un processus d'appropriation nationale du projet.

Création d'un comité d'orientation

Chacune des institutions de recherche des 40 pays collaborant au projet a créé un comité d'orientation national composé de personnalités du pays hautement compétentes pour jouer un rôle consultatif, populariser le projet et le soutenir si nécessaire.

Elaboration des rapports nationaux et des profils de pays

Les institutions nationales de recherche collaborant au projet ont recueilli les données, fait reconnaître leur qualité par la CEA, les ont analysées et ont établi un rapport national respectant des directives convenues. La CEA a procédé à un contrôle technique pour vérifier la conformité avec ses instructions détaillées et les plans de travail et formats de rapports convenus et a examiné les résultats finals.

Ateliers de validation

Les institutions nationales de recherche collaborant au projet ont organisé des ateliers nationaux de validation à l'intention de parties prenantes afin de discuter des conclusions du projet de rapport

avant de soumettre le rapport final. Dans chacun des pays, cette activité a été essentielle pour la promotion de l'appropriation nationale et de la crédibilité du rapport.

Institutions de recherche collaborant au projet

Les institutions nationales de recherche qui, dans les 40 pays concernés par la troisième édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, ont mené une enquête à l'échelle nationale, facilité les travaux des groupes de discussion, élaboré le rapport de leur pays et facilité les consultations nationales des parties prenantes sont mentionnés dans la liste jointe en appendice.

Note

1. Ces 40 pays sont les suivants : Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Djibouti, Égypte, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sao Tome-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe.

Appendice : Liste des institutions ayant collaboré au projet relatif à la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique

Pays	Institutions de recherche
Afrique du Sud	Institute of Democracy in South Africa
Algérie	Centre national d'études et d'analyses pour la population et le développement
Angola	Université Agostinho Neto, Centre d'excellence en matière de politiques publiques et de gouvernance locale
Bénin	Académie Alioune Blondin Bèye pour la Paix
Botswana	Botswana Institute for Development Policy Analysis
Burkina Faso	Centre pour la gouvernance démocratique
Cameroun	Centre d'études et de recherche en économie et gestion
Cap-Vert	Afrosondagem
Comores	Université des Comores
Congo	Unité de recherche en analyse sociétales
Djibouti	Université de Djibouti
Égypte	Ibn Khaldun Center for Development Studies
Éthiopie	African Institute of Management, Development and Governance
Gabon	Directeur des études de la recherche appliquée
Gambie	University of the Gambia, School of Business and Public Administration
Ghana	Center for Democratic Development
Guinée	Stat View International
Kenya	University of Nairobi, Institute of Development Studies
Lesotho	National University of Lesotho, Political Science Department
Libéria	Agency for Economic Development & Empowerment
Madagascar	Études, conseils et assistance à la réalisation
Malawi	Director of the Centre for Social Research
Mali	Cabinet du Groupe CATEK
Mauritanie	Conseil de développement économique et social
Maurice	StraConsult
Mozambique	Centre d'études sur la démocratie et le développement
Namibie	Institute for Public Policy Research
Nigéria	Center for Democracy and Development
Ouganda	Centre for Basic Research
Rwanda	National University of Rwanda, Center for Conflict Management
Sao Tomé-et-Principe	Sociedade de Consultoria e Gestão Lda (Société de services de consultants et de gestion)
Sénégal	Université de Dakar
Sierra Leone	Alternative Consultancies
Seychelles	StraConsult
Tanzanie	Université de Dar es-Salaam
Tchad	Cabinet MAGI communication, presse et services
Togo	Université de Lomé, Faculté des sciences économiques et de gestion
Tunisie	Institut arabe des chefs d'entreprises
Zambie	Center for Policy Research and Analysis
Zimbabwe	Mass Public Opinion Institute

Le *Rapport sur la gouvernance en Afrique*, publication la plus approfondie sur la question, observe et évalue les progrès accomplis par les pays africains dans ce domaine, identifie les déficits de capacités des institutions et propose des politiques et des interventions stratégiques propres à améliorer la gouvernance sur le continent.

Cette troisième édition du *Rapport*, tout en poursuivant le suivi des tendances de la gouvernance, adopte une approche thématique : élections et gestion de la diversité en Afrique. Les élections sont au cœur de la gouvernance démocratique et de la gestion politique de la diversité dans des sociétés plurielles. Elles sont organisées de plus en plus régulièrement, mais demeurent suspectes dans beaucoup de pays par leur contenu et leur qualité, la riche diversité du continent portant un potentiel d'embrasement des conflits électoraux. Les élections donnent souvent lieu à des conflits caractérisés par des violences, des tensions, des animosités et des divisions profondes des élites sur les processus et les résultats électoraux, une tendance préoccupante quant à l'avenir démocratique de l'Afrique.

Le *Rapport* étudie les élections dans le cadre de la gestion de la diversité en Afrique. Il recommande des réformes électorales, institutionnelles, politiques et constitutionnelles majeures aboutissant à des élections qui facilitent la gestion démocratique de la diversité, tout en améliorant considérablement leur qualité et leur crédibilité. Il s'agit notamment de réformes du système des partis afin de le rendre plus inclusif et plus démocratique, de l'adoption de systèmes d'élection plus favorables à la proportionnelle ainsi que du renforcement de l'autonomie et de l'efficacité des organismes de gestion des élections. Le *Rapport* préconise la mise en place et le suivi d'initiatives régionales et sous-régionales et de cadres relatifs aux élections, à la démocratie et à la gouvernance pour améliorer les résultats des élections et promouvoir la consolidation et la stabilité de la démocratie.

Publication des Nations Unies
F.13.II.K.2
Octobre 2013 - 3,000

Imprimé à Addis-Abeba par le Groupe de la publication et de la distribution
des documents de la CEA. ISO 14001:2004 certifiée.

List Price: USD \$ 45.00
ISBN: 978-92-1-225062-5

