

Gérer la diversité en Afrique à travers des élections crédibles et équitables¹

Promouvoir l'inclusivité et la participation en Afrique grâce aux élections

L'Afrique compte 2110 langues vivantes et 3315 groupes ethniques. Dans chaque pays africain, la population pratique au moins deux religions. Les pays sont également divers en termes de système économique (allant du pastoralisme au capitalisme), de types de peuplement (rural ou urbain) et de modes de répartition du revenu. En plus de cela, on observe des différences entre les pays africains en ce qui concerne le ratio hommes-femmes, la démographie par âge et l'origine de la population (autochtone ou migrante).

La gestion de la diversité continue d'occuper une bonne place dans le programme des organismes internationaux qui s'occupent de paix, de sécurité, des droits de l'homme et du développement tels que l'Organisation des Nations Unies. Cette question a acquis toute son importance en Afrique lors du premier Sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement participant au Mécanisme africain d'examen par les pairs (MAEP), qui s'est tenu à Cotonou, Bénin les 25 et 26 octobre 2008. Durant le Sommet, la gestion de la diversité a été reconnue comme étant une question émergente et nouvelle pour la paix, l'intégration et le développement en Afrique.²

La mauvaise gestion de la diversité peut avoir des conséquences négatives sur la cohésion sociale et le

« Ce n'est pas notre diversité qui nous divise, pas plus que notre ethnicité, notre religion ou notre culture. Depuis que nous avons obtenu notre liberté, il ne peut y avoir qu'une division entre nous: une division entre ceux qui chérissent la démocratie et les autres ! ».

- Nelson Mandela^a

développement économique. C'est malheureusement le cas dans de nombreux pays africains où la mauvaise gestion des élections a entraîné des problèmes liés à la diversité et des défis plus généraux en matière de gouvernance.

Dans la présente note d'orientation, on examine comment cette mauvaise gestion a influé sur le déroulement des élections ainsi que les conséquences de la mauvaise gestion de la diversité sur les sociétés africaines. Elle présente également des recommandations sur les moyens de mieux gérer la diversité pendant les élections.

Les élections ont lieu plus régulièrement mais sont toujours difficiles à organiser

Le but primordial d'élections libres et équitables est de dégager, de manière transparente et pacifique la préférence de la population quant au choix de ses dirigeants politiques. Un tel résultat ne peut se produire que lorsque tous les divers groupes qui composent la nation ont l'occasion de participer. C'est un moyen de promouvoir la cohésion sociale et de bénéficier de la légitimité politique. Gérer la politique dans une société où la diversité a de profondes racines est complexe dans le meilleur des cas, mais il est encore plus difficile d'organiser une élection nationale. Cette question

¹ Les recherches pour le présent document se fondent sur la 3^e édition du *Rapport sur la gouvernance en Afrique : les élections et la gestion de la diversité*, publication conjointe de la Commission économique pour l'Afrique et du Programme des Nations Unies pour le développement.

² Rapport de la réunion du Groupe d'experts sur la gestion de la diversité en Afrique, Accra, 31 juillet-2 août 2012. Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique et du Kofi Annan Peacekeeping Training Centre

^a Nelson Mandela, dans un discours prononcé le 16 avril 1999 en recevant la distinction Freedom of Durbin.

est examinée dans la troisième édition du rapport sur la gouvernance en Afrique, axé sur le thème «les élections et la gestion de la diversité ».

Les faits présentés dans le rapport indiquent que l'Afrique a accompli des progrès notables dans l'organisation d'élections régulières. Entre 1996 et 2006, quelque 44 élections se sont tenues sur le continent. Mais cette plus grande régularité ne s'est pas traduite par une meilleure conduite des élections. Depuis les années 90, il y a eu un changement de dirigeants dans plusieurs pays, tandis que dans d'autres, le parti au pouvoir a continué à dominer le pouvoir politique.

S'il est difficile d'organiser des élections transparentes et de gérer la diversité de manière juste en Afrique, cela s'explique par deux raisons principales qui trouvent leurs racines dans le passé colonial et dans le système politique postcolonial du continent. Durant l'ère coloniale, l'Afrique a été dépecée géographiquement et de ce fait, des communautés identiques ont été balkanisées. Après l'indépendance, ces frontières nouvelles ont donné lieu à la conscience ethnique.

La mobilisation sur une base sectaire, l'intimidation et la violence sont monnaie courante durant les élections en Afrique et compromettent les efforts visant à utiliser les élections pour résoudre des différences sociales et politiques. La Côte d'Ivoire, la République démocratique du Congo, le Kenya, le Nigeria, le Zimbabwe et plus récemment le Mali, sont des illustrations de ce phénomène. La violence liée à des élections est souvent provoquée par des facteurs structurels (différences politiques et économiques fondées sur des rivalités ethniques, régionales, raciales et de classe) profondément enracinées. Elle peut éclater tout au long de la campagne, pendant le scrutin, lors du décompte des voix et au moment de la proclamation des résultats.

Durant l'ère postcoloniale, certains dirigeants ont étouffé la gestion de la diversité démocratique en usant de stratégies autoritaires telles que la centralisation et le régime du parti unique. À leurs yeux, la diversité ethno-linguistique et des opinions politiques dissidentes étaient préjudiciables à l'édification de la nation. Par la suite, les manifestations de la diversité ont été noyées dans des systèmes d'identité commune, de nation unique et de parti unique. La suppression de la démocratie a donné lieu à des affrontements qui ont entraîné des réformes démocratiques dans les années 90.

Cependant, c'est vers la fin des années 90 que de nombreux pays africains ont commencé à accomplir des progrès notables en modifiant leur architecture politique et en instituant la séparation des pouvoirs, la décentralisation et la limitation du mandat présidentiel.

Cadres politiques pour la gestion d'une plus grande diversité électorale

Il existe des lacunes manifestes dans les politiques de gestion de la diversité dans toute l'Afrique. L'ampleur de ces lacunes variant d'un pays à l'autre, les mesures à appliquer doivent être adaptées en conséquence.³

La Constitution doit, de manière adéquate, promouvoir la diversité et la gouvernance inclusive en englobant les dispositions pertinentes à cet effet. À cet égard, la discrimination positive est un impératif pour protéger les intérêts des minorités et les groupes marginalisés. Par conséquent, il importe de créer une commission ayant pour mandat de superviser la mise en oeuvre d'un programme inclusif sur la diversité. La Constitution devrait également assurer l'autonomie institutionnelle et financière des organes de gestion des élections.

La création d'organes de gestion des élections ou commissions électorales est capitale pour une bonne conduite des élections. L'encadré 1 donne des exemples de modèles d'organes de gestion des élections en Afrique. Les modèles vont de ceux avec une représentation diverse au sein de ces organes à ceux dotés de l'autonomie financière et administrative. La composition de ces organes s'est de plus en plus diversifiée au cours des 20 dernières années, avec notamment une représentation accrue des femmes en tant que membres, voire présidentes de ces organes. Il demeure cependant que la plupart des groupes minoritaires ne sont toujours pas convenablement représentés. En plus de cela, des inquiétudes subsistent en ce qui concerne l'indépendance des organes chargés de gérer les élections, s'agissant notamment des aspects suivants : la nomination et la destitution des membres des organes, l'ingérence du Gouvernement et des agents de la fonction publique dans les élections, le règlement des contentieux électoraux et le financement des organes. Des pays tels que le Kenya et l'Afrique du Sud ont entrepris des réformes radicales pour trouver des solutions aux problèmes mentionnés plus haut. Ces réformes sont notamment une plus grande décentralisation, la création de mécanismes de surveillance, en particulier des organes s'occupant des droits de l'homme et engagés dans la lutte contre la corruption, et le renforcement d'institutions telles que les parlements. En outre, plusieurs organes de gestion des élections ont également été remaniés à travers leur intégration dans la Constitution et dans certains cas, l'influence du gouvernement sur le processus de prise de décision, a été réduite.

³ Kidane Mengisteab, Diversity Management in Africa : Findings from the African Peer Review Mechanism and a framework for analysis and policymaking, Rapport pour la Division de la gouvernance et de l'administration publique de la Commission économique pour l'Afrique, novembre 2012 (ECA/GPAD/APRM/TP/10/3).

Encadré 1

Modèles d'organes de gestion des élections en Afrique

Modèle	Caractéristiques principales
Un seul niveau, indépendant	<ul style="list-style-type: none"> • Totale indépendance par rapport au Gouvernement • Choix des membres effectué sur la base du mérite personnel, de l'intégrité et de l'expérience professionnelle • Bénéficie de crédits budgétaires distincts garantis par la Constitution • Entièrement responsable de l'administration et de la gestion des élections • Pays africains suivant ce modèle : Botswana, Éthiopie, Ghana, Kenya, Nigeria, Afrique du Sud, Ouganda et Zimbabwe
Plusieurs niveaux, indépendant	<ul style="list-style-type: none"> • Deux ou plusieurs organes indépendants du gouvernement • Un des organes, responsable de l'administration et de la gestion des élections et l'autre exerçant des pouvoirs et fonctions de surveillance • Pays africains suivant ce modèle : Sierra Leone et République-Unie de Tanzanie
Hybride /mixte	<ul style="list-style-type: none"> • Fonctions électorales de base assurées par un ministère, un département ministériel ou un organisme gouvernemental sous la supervision d'un organe indépendant. • Pays africains suivant ce modèle : Cabo Verde, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Guinée et Sénégal
Entièrement sous le contrôle du gouvernement	Le gouvernement assume seul la responsabilité de la gestion et de l'administration des élections
Sous le contrôle du gouvernement (décentralisé)	Contrôle, coordination et supervision limités assurés par une autorité nationale, indépendante du gouvernement.

Source: Commission économique pour l'Afrique et Programme des Nations Unies pour le développement; *Rapport sur la gouvernance en Afrique: Élections et gestion de la diversité en Afrique*, Oxford University.

Pour une bonne gestion de la diversité, il est nécessaire de créer des institutions de supervision publique. Bon nombre de ces institutions comprennent des organes judiciaires, les forces de sécurité, des organes de lutte contre la pollution et le Bureau du Vérificateur général et elles doivent être autonomes afin de jouer un rôle de contrôle et de contrepoids et faire en sorte que des mesures punitives obligatoires soient appliquées quand c'est nécessaire.

Le financement est un aspect fondamental des processus électoraux s'agissant en particulier des campagnes. Comme les partis politiques africains n'ont pas un accès égal aux ressources électorales, des réglementations strictes sur le financement des campagnes doivent être applicables à tous les partis politiques participant aux élections et le financement des élections doit être à l'abri de la corruption. En outre, il importe d'instituer des réglementations pour s'assurer que les parties divulguent des fonds de campagne privés.

Une information appropriée et une recherche axée sur les politiques devraient exister de façon à aider à mettre en place la capacité, garantir le professionnalisme et l'efficacité des institutions électorales. L'éducation des électeurs est un outil essentiel pour remédier à la mauvaise gestion de la diversité. Des programmes ciblés devraient faire ressortir l'importance de la tolérance politique et sociale. Des plateformes appropriées devraient également être établies et leur but serait de favoriser le dialogue et la coopération entre les partis afin de répondre aux questions nationales sur une base non partisane.

Encadré 2

Recommandations générales pour la gestion des conflits et des différends électoraux

- Les partis politiques devraient prendre l'engagement écrit de conduire l'élection de manière pacifique et toute violation de cet engagement devrait être punie par l'organe statutaire.
- La capacité et la crédibilité des mécanismes d'arbitrage et de règlement des différends devraient être renforcées.
- Les partis politiques devraient adopter des mesures de discrimination positive en assurant une plus grande représentation des femmes, des jeunes, des minorités et des personnes handicapées
- Les forces de sécurité devraient être neutres à l'égard des partis durant les élections afin de maintenir objectivement l'ordre public.
- Les pays devraient s'inspirer des bonnes pratiques concernant la gestion des conflits afin de prévenir la violence. Elles sont notamment : le recours à des comités de médiation des conflits et à des groupes locaux (utilisés efficacement en République démocratique du Congo, au Lesotho, en Afrique du Sud et en Zambie) menant des campagnes, comme par exemple la campagne nationale sur la réduction de la violence électorale, conduite au Nigeria en 2007.

Source: Rapport sur la gouvernance en Afrique III, 2013

Les médias jouent un rôle capital dans la gestion de la diversité pendant les élections nationales du fait qu'ils constituent des moyens de renforcer les idées démocratiques. Les instruments de communication modernes tels que les téléphones mobiles et la messagerie textuelle ainsi que les réseaux sociaux, notamment Facebook et Twitter, offrent de nouveaux moyens de diffusion rapide de l'information. Les médias publics dans de nombreux pays africains ne font pas une couverture équitable des divers groupes et opinions durant les campagnes. Il est par conséquent capital que les médias reçoivent une formation sur la façon d'assurer une couverture équitable des activités de campagne et des messages de tous les partis en lice reconnus.

Au niveau continental, les gouvernements africains devraient incorporer la gestion de la diversité dans leur programme d'intégration régionale. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance incite l'Union africaine et les communautés économiques régionales à promouvoir la gouvernance démocratique. Les organisations et les communautés économiques régionales devraient également veiller à ce que les normes fondamentales de l'intégrité du processus électoral soient respectées par les pays africains. Des sanctions concrètes et adaptées devraient être infligées en cas de non-respect de ces normes.

Les notes d'orientation de la CEA se fondent sur divers travaux analytiques ainsi que sur des travaux de recherche sur le développement social et économique de l'Afrique effectués à la Commission elle-même ou réalisées en collaboration avec elle. La CEA a pour mandat de promouvoir le développement économique et social ainsi que la bonne gouvernance dans les États membres et de favoriser l'intégration régionale en Afrique.

Pour plus d'informations, veuillez entrer en rapport avec la Section de la gouvernance et de la gestion du secteur public (GPSMS) de la Division de la politique macroéconomique (MPD), CEA, Addis-Abeba, Éthiopie en téléphonant au numéro : 251-11 -544-3226.