

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE III

Élections et gestion de la diversité en Afrique



Résumé



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Résumé

**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:

Publications
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: 978-99944-61-05-9
e-ISBN: 978-99944-62-05-6

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 le 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.

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). 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.

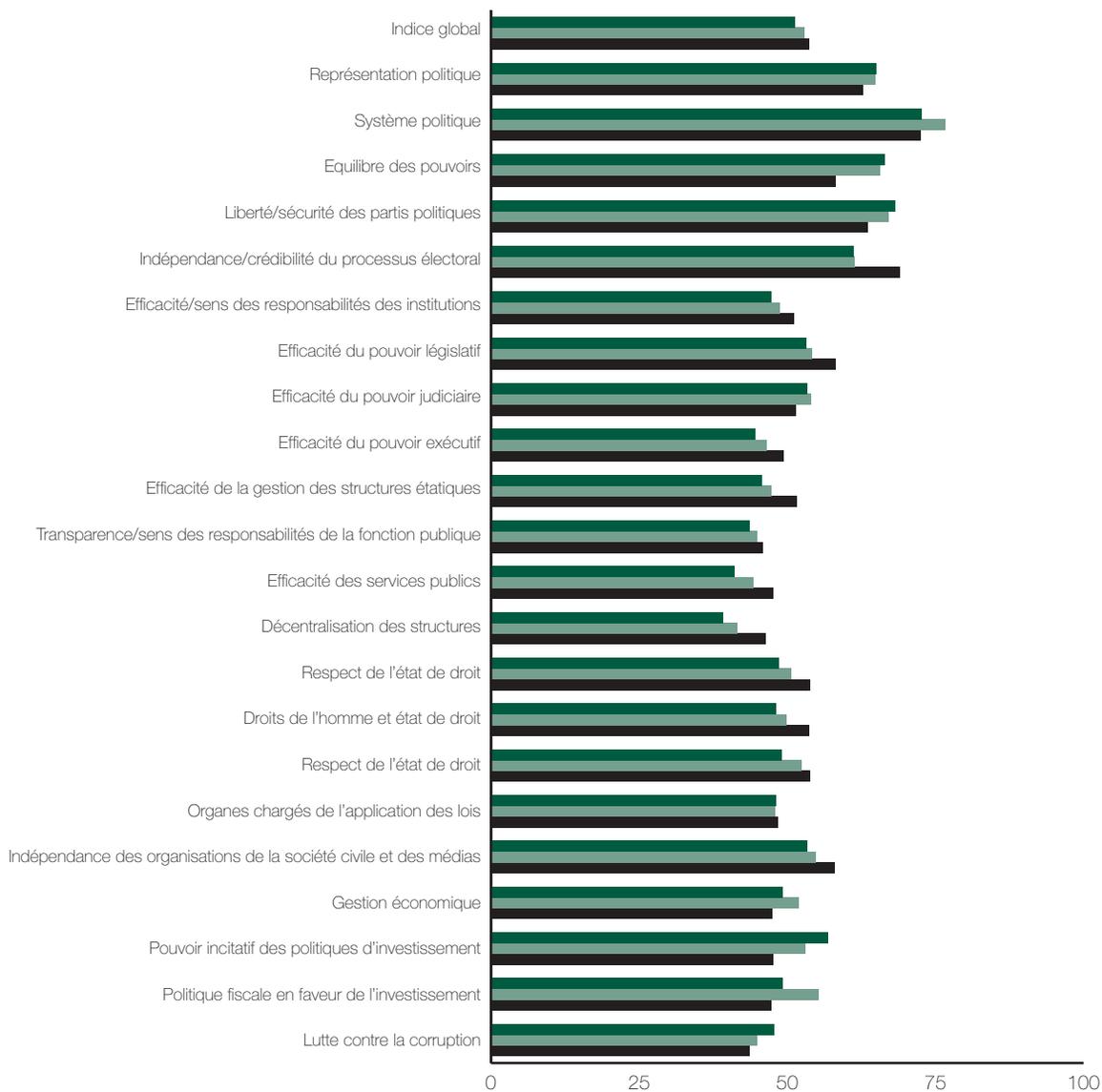
Ban Ki-moon,
Secrétaire général de l'ONU, 2011

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)

■ Première édition
■ Deuxième édition
■ Troisième édition



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.

mécanisme d'expression populaire, de sélection (et de changement) des

dirigeants et de responsabilisation politique.

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

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 différences, 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 : 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 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

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

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 proportionnelle : la majorité des experts dans 35 des 40 pays couverts par l'enquête « sont d'accord ou tout à

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

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.

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

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 Mauriceet 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 est 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 marginalisées, 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

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

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

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

6 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

6 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'enregistrer 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.

6 *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*
