

*Document de Référence
Juillet 2009*

**Médiation
Des Conflits Electoraux**

*Christopher Fomunyoh, Ph.D.
Senior Associate for Africa National
Democratic Institute
for International Affairs*

*Ce document repose sur les discussions
tenues lors de la retraite africaine sur la
médiation, 2009, avec la permission de :*



**Centre for
Humanitarian
Dialogue**



“hd | Background Paper

Traduction Française

Le Centre pour le Dialogue Humanitaire (HD Centre) est une fondation suisse indépendante ayant pour mission d'aider à l'amélioration de la réponse mondiale aux conflits armés. Elle essaie d'atteindre cet objectif à travers la médiation entre les parties en conflit et appuyant la grande communauté de médiation

114, rue de lausanne
ch-1202

Genève

Suisse

info@hdcentre.org

t: + 41 22 908 11 30

f: +41 22 908 11 40

www.hdcentre.org

© Copyright Henry Dunant Centre pour le Dialogue Humanitaire, 2009

Toute reproduction d'une partie ou de l'intégralité de cette publication est soumise à l'autorisation écrite et à la mention de la source.

Sommaire

Introduction	4
1. Processus électoraux : phases, point d'embrassement des conflits et opportunités de médiation	7
a) Cadre et architecture des élections	7
b) Accès à la sphère politique par les candidats et les électeurs	10
c) Activités entreprises le jour du scrutin	12
d) Gestion des mécontentements persistants immédiatement après les élections	13
2. Obstacles à la médiation des conflits électoraux	14
a) Quasi-inexistence d'acteurs nationaux indépendants	15
b) Acteurs régionaux et internationaux indésirables	16
c) Éviter tout conflit d'intérêt potentiel entre la médiation et la surveillance des élections	17
d) Réforme du secteur de la sécurité et prévention des conflits électoraux	17
e) Objectifs fixés pour la médiation des conflits électoraux et pour une progression rapide vers des étapes concrètes visant à identifier des solutions pour la résolution de ces conflits	18
3. Recommandations majeures et perspectives d'avenir	19

Monsieur. Chris Fomunyoh (Ph.D.) est Senior Associate for Africa et Regional Director au National Democratic Institute de Washington DC. Il a participé à l'organisation de missions internationales d'observation d'élections dans plusieurs pays africains. Il a également conçu et dirigé des programmes de soutien à la démocratie, en partenariat avec des organisations de la société civile, des partis politiques et des organes législatifs, dans plus de 15 pays africains. Il a récemment conçu l'Initiative des Chefs d'Etat Africains (ASI) et participé à son lancement. Ce programme vise à faciliter les transitions politiques en Afrique en encourageant les anciens chefs d'Etat démocratiquement élus à rester actifs dans les questions humanitaires, la médiation des conflits, la santé publique et autres domaines essentiels du développement politique, économique et humain.

Ce document tient compte des discussions tenues lors de la Retraite africaine sur la médiation de 2009.



Introduction

Au delà des principaux conflits en cours en Afrique portant sur l'intégrité territoriale des états, tels que le Soudan et la Somalie, le continent est confronté à plusieurs conflits récents qui sont le fruit de doléances liées à la mauvaise gouvernance et à des politiques d'exclusion. Dans beaucoup de cas, des élections injustes ou non réussies ont précipité les conflits politiques ou aggravé les tensions latentes, entraînant ainsi une explosion de conflits. Au cours des cinq dernières années par exemple, de violents conflits sont nés de la lutte pour la conquête du pouvoir politique en Afrique, comme l'ont démontré les crises électorales dramatiques en Ethiopie, au Kenya et au Zimbabwe.¹ Bien que dans la majorité des cas, l'ampleur des hostilités n'atteigne pas le niveau de conflit armé ou de guerre civile, invariablement, on assiste à des pertes en vies humaines, des destructions de biens, une polarisation sociale, ainsi qu'à un blocage ou un échec des efforts de démocratisation. Dans certains cas, des désaccords vifs et prolongés sur les processus et résultats électoraux remettent en cause la légitimité du parti vainqueur et du candidat élu pendant toute la durée de son mandat.

¹ Selon un article du British Broadcasting Service News du 19 octobre 2006 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6067386.stm>) 193 manifestants ont été tués en Ethiopie par la police durant les heurts qui ont éclaté après les élections de 2005. Le Rapport Afrique N° 137 du 21 février 2008 publié par le International Crisis Group (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5316&CFID=68537652&CFTOKEN=24130229>), fait état de 1.000 morts et de 300.000 déplacés suite aux émeutes qui ont éclaté après les élections au Kenya. Au Zimbabwe, le bulletin d'information "Bullet for Each of You" du 19 juin 2008 de Human Rights Watch (<http://www.hrw.org/en/node/40483/section/1>) a signalé 36 morts et 2.000 victimes de violence et de torture. Le principal parti d'opposition, le Mouvement pour le Changement Démocratique (MDC) indique que 400 de ses membres ont été arrêtés, 500 attaqués, 10 tués et 3.000 déplacés, selon un article du New York Times du 21 avril 2008 intitulé "Human Waves Flees Violence in Zimbabwe" (http://www.nytimes.com/2008/04/21/world/africa/21zimbabwe.html?_r=1&em&ex=1209009600&en=a1c50cf1bc772232&ei=5087%0A).

Les conflits électoraux posent des problèmes particuliers, notamment sur les questions suivantes : comment rétablir la volonté politique et recréer un environnement neutre qui favorise la participation citoyenne et suscite la confiance de la population dans les différents aspects du processus de gouvernance du pays ? Comment les médiateurs nationaux éventuels ou la communauté internationale peuvent-ils maintenir l'équilibre délicat entre le respect de la souveraineté des États-nations et l'observation de principes universels tels que la responsabilité de protection, lorsque les désaccords dégénèrent en conflits ouverts ? Les acteurs régionaux et internationaux sont également confrontés au dilemme de l'intervention, lorsqu'ils sont invités à le faire par l'une des parties, et aux difficultés liées aux efforts de médiation entrepris sans l'approbation et la collaboration du gouvernement du pays d'accueil. Au Zimbabwe, par exemple, de nombreux observateurs sont convaincus qu'en restreignant les efforts de médiation au cadre de la South African Development Community (SADC, entité régionale au sein de laquelle le président sortant Mugabe dominait les autres responsables), à l'exclusion des autres acteurs internationaux, le pays a perdu l'occasion de réduire les effets négatifs de la polarisation grandissante et des dissensions civiles qui ont suivi les élections ont suivi les élections parlementaires et présidentielles très controversées de mars 2008.



2 Article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : (1) Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. (2) Toute personne a le droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. (3) La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. (<http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml#a21>)

3 L'ex mouvement rebelle de la Sierra Leone, le Front révolutionnaire uni s'est transformé en parti politique après la signature de l'accord de paix de 1999 et s'est présenté aux élections jusqu'à ce que ses membres décident de le dissoudre en 2007 (Christo Johnson, "Ex-rebel RUF party bows out of Sierra Leone polls," *Reuters*, 9 juillet 2007, <http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSL09886760>). De même, le dernier groupe rebelle existant encore au Burundi, les Forces de libération nationale (FNL) a créé un parti politique en avril 2009 et prévoit de participer aux élections nationales de 2010 ("Burundi's last rebel group becomes a political party," *Reuters*, 22 avril 2009, <http://af.reuters.com/article/burundiNews/idAFLM53786720090422>).

4 "Les élections de 1992 ont été les premières à être organisées en Angola. Ainsi, les préparatifs ont débuté par des amendements à la constitution afin de rendre possible la concurrence, la formation des institutions électorales et l'adoption de nouvelles lois. Toutes ces tâches ont été exécutées sous une grande pression afin de respecter le délai de septembre 1992. Par conséquent, les problèmes n'ont

Bien qu'il soit généralement admis que des élections, à elles seules, ne font pas une démocratie, on reconnaît également que des élections multipartites constituent un pilier indispensable de la gouvernance démocratique. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme donne aux citoyens le droit d'élire leurs représentants à travers des élections honnêtes.² En tant que membres des Nations Unies, tous les pays africains ont ratifié la Déclaration Universelle et bon nombre d'entre eux font référence à ses dispositions dans les préambules de leurs constitutions respectives. Les élections occupent donc une place primordiale dans chaque société démocratique. Dans certains cas, les accords de paix signés dans les pays émergents de conflits armés établissent un calendrier électoral pour assurer la légitimité de ceux qui les remporteront, espérant ainsi que les anciens belligérants puissent se transformer en acteurs politiques plus positifs qui se font entendre par le pouvoir des urnes plutôt que par celui des canons.³ En effet, si elles sont correctement organisées, les élections peuvent garantir la légitimité du nouveau gouvernement, même lorsqu'elles ont lieu dans le cadre d'un accord ou d'une stratégie de post-conflit. Ce fut le cas des élections post-conflit de 2005 au Libéria, remportées par la Présidente Ellen Johnson Sirleaf. D'un autre côté, des élections ratées peuvent aggraver les conflits. Par exemple, une tentative d'organisation des élections multipartites en Angola en 1992 — le premier effort de ce genre depuis l'indépendance du pays en 1974 — a relancé le conflit armé, soi-disant parce que les partis n'étaient pas prêts ou les élections étaient prématurées.⁴

De façon générale, en raison de leur nature très compétitive, la tenue d'élections dans des pays fragiles entraîne un activisme et une participation politiques intenses et elle accroît généralement la pression sur les systèmes politiques existants et leurs institutions naissantes. Les activités qui gravitent autour des élections tendent à mettre en lumière des problématiques diverses, comme par exemple : la liberté d'association (lorsque les citoyens et les candidats participent à la campagne à travers le pays), l'indépendance et l'impartialité de l'autorité judiciaire (qui est susceptible d'être appelée à se prononcer sur d'éventuelles contestations des élections et doit rassurer les citoyens sur l'existence d'un recours juste et équitable par des moyens non-violents), le professionnalisme et la neutralité de l'armée, de la police et des autres forces de sécurité, et la foi des citoyens dans les débats civils et la tolérance de points de vue divergents. Lorsqu'elles sont mal organisées, les élections aggravent les tensions et peuvent enflammer les conflits dans les sociétés en pleine transition dotées d'institutions fragiles.

Même lorsqu'elles réussissent, les élections ne peuvent être considérées



pas été suffisamment examinés et négociés entre les partis politiques. Il existe une controverse quant à savoir si les institutions choisies étaient également fautives – il n'y a aucun accord indiquant quelles sont les institutions "appropriées" pour un pays comme l'Angola. Mais il est clair que les partis ne croient pas vraiment en l'impartialité du processus et ne sont pas disposés à accepter le résultat" Source: Marina Ottaway. "Angola's Failed Elections." dans *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance*, ed. Krishna Kumar (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998), 139.

comme une fin en soi. Elles doivent plutôt être vues comme un moyen de satisfaire les plus grandes aspirations des citoyens concernant la bonne gouvernance dans une société démocratique ou dans un environnement en pleine démocratisation. Les élections doivent être considérées comme une étape importante du processus d'échanges politiques et sociaux entre les citoyens et les leaders d'un Etat-nation donné, engagés dans la négociation et le renouvellement fréquent du contrat social. Elles ne doivent pas être traitées uniquement comme une opération technique exécutée le jour du scrutin. Une approche holistique ou exhaustive des élections permet aux acteurs politiques et aux différentes parties-prenantes d'identifier des points d'embrassement des conflits ou des signes avant-coureurs de conflits potentiels, afin d'être mieux préparés à bénéficier du suivi et de la médiation finale des acteurs nationaux et internationaux. Une approche aussi complète perçoit les élections sous l'angle plus large de l'action politique (par opposition à l'action technique), et l'ensemble des outils de médiation des conflits doivent être activés ou déployés pour éviter ou résoudre rapidement des conflits électoraux.

La manière dont les élections sont gérées, ainsi que les réponses des différents acteurs face aux tensions électorales – avant, pendant et après les élections – mettent en exergue les liens existant entre les activités de médiation et la surveillance des élections entreprises par les groupes nationaux et internationaux. L'expérience a prouvé qu'il existe un certain nombre d'interventions connexes et simultanées pouvant être utilisées pour organiser des élections pacifiques dans des sociétés sujettes aux conflits, prévoir les points d'embrassement de conflits potentiels autour des élections, et réfléchir sur des mesures concrètes susceptible d'être entreprises en vue d'atténuer et de gérer les conflits résultant du processus. En outre, la médiation peut prendre plusieurs formes différentes selon les phases du processus électoral. Traditionnellement, bien que les efforts soient en grande partie axés sur la médiation préventive (résolution des désaccords avant l'explosion de violents conflits), dans certains cas, une médiation impliquant une "solution de crise" est nécessaire, comme ce fut le cas au Kenya et au Zimbabwe. Chaque type de médiation adopte une approche spécifique et requiert des acteurs et des stratégies différents. Il est donc important d'analyser l'ensemble du processus électoral sous l'optique de la médiation.

Etant donné que plus de 20 élections nationales sont prévues en Afrique en 2009 et 2010, il s'avère de plus en plus important d'acquérir une meilleure compréhension des mécanismes susceptibles d'accroître l'efficacité des efforts de médiation autour des élections dans le souci d'atténuer les crises



humanitaires et d'influencer positivement et durablement le processus de gouvernance, en particulier dans le cas des pays engagés dans la reconstruction et la réconciliation post-conflit.

1. Processus électoraux : phases, points d'embrasement de conflits et opportunités de médiation

Pour faciliter l'identification des points de départ possibles des efforts de médiation autour des élections, il convient de diviser le processus électoral en petites activités ou processus indépendants et d'identifier, au sein de ces derniers, les points d'embrasement de conflits potentiels ou les opportunités de médiation préventive.

a) Cadre et architecture des élections

En Afrique, comme partout dans le monde, le succès ou l'échec d'un processus électoral est conditionné en grande partie par la nature des instruments juridiques qui définissent son contexte politique global et ses différentes composantes. Mis en application dans la constitution et les lois électorales, ces instruments permettent habituellement de savoir si un processus sera inclusif et équitable pour tous les candidats et leurs partisans, et s'il sera possible de garantir l'égalité sur le terrain. En général, le processus par lequel ces instruments sont adoptés, que ce soit à travers un référendum, un accord de paix, des lois votées par un organe représentatif ou promulguées après une large consultation populaire, modèle la vision que la population a de l'impartialité de la structure électorale nationale. Plus les citoyens considèrent cette structure comme équitable et indépendante, plus la mise en place de celle-ci est susceptible d'être pacifique et efficace. D'autre part, un cadre juridique partisan, qui vise à empêcher la participation effective de certains individus ou groupes sociaux aux élections, comme ce fut le cas en Zambie en 1996 et en Côte d'Ivoire en 2000, est susceptible d'attiser les conflits.

En Zambie, à l'approche des élections nationales, le gouvernement sortant du



Président Frederick Chiluba avait adopté des amendements à la constitution imposant de nouvelles conditions aux candidats à l'élection présidentielle. L'une de ces conditions stipulait que tout candidat aux élections doit être Zambien de deuxième génération. Cet amendement a empêché l'ancien Président Kenneth Kaunda, dont la citoyenneté zambienne était contestée, de se porter candidat bien qu'il ait dirigé le pays de 1964 à 1991. En dépit des efforts des leaders de la SADC et plus particulièrement de Nelson Mandela, alors président de l'Afrique du Sud, visant à reporter les élections afin de négocier un compromis entre les deux parties, Chiluba s'est montré intraitable et a décidé de maintenir les élections. En tant que président sortant, Chiluba se disait peut-être qu'il contrôlait tous les mécanismes du pouvoir et de l'appareil de l'État, et il préférerait sûrement essayer les critiques d'une élection injuste plutôt que de permettre à Kaunda de se présenter car il risquait de perdre le pouvoir face à son adversaire. Bien qu'il ait été déclaré vainqueur, la légitimité de Chiluba a été affaiblie tout au long de son deuxième mandat, exactement comme l'avait prédit Mandela qui déclarait, le 12 novembre 1996, que "l'élection manquerait de crédibilité".⁵

⁵ Selon Human Rights Watch, "Le président Mandela a dépêché le juge Sud Africain Richard Goldstone à Lusaka le 14 novembre, quatre jours avant l'élection, comme son envoyé spécial pour discuter avec la Commission Electorale [zambienne] et la convaincre de la nécessité du report des élections. ("Zambia: The Reality Amidst Contradictions - Human Rights in Zambia since the 1996 Elections", *Human Rights Watch*, 1^{er} juillet 1997, Vol. 9, N° 3 : <http://www.hrw.org/en/reports/1997/07/01/human-rights-zambia-1996-elections>)

À l'approche des élections nationales de Côte d'Ivoire en 2000, c'est un cadre électoral également partisan qui a amené un important segment de la population à se sentir privé de ses droits civiques en raison de son appartenance ethnique ou régionale et de son identité. Malheureusement, le Général Guéi et la junte militaire qui dirigeaient le pays à l'époque étaient plus préoccupés par la candidature de Guéi que par l'instauration d'un environnement favorable à une élection inclusive et crédible. Le refus du Général Guéi de permettre l'amélioration du cadre électoral a fait obstacle aux tentatives de médiation des leaders de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Bien que le Général Guéi ait finalement perdu l'élection au profit de Laurent Gbagbo, un certain nombre de ceux qui se sont sentis exclus du processus politique ont œuvré deux ans après au renversement violent du gouvernement Gbagbo. Le coup d'état de 2002 a échoué, mais il a été suivi d'un conflit armé duquel la Côte d'Ivoire n'est pas encore sortie.

Par opposition à la situation ivoirienne, dix ans plus tôt, le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) a contribué en 1991 à négocier la fin d'une impasse sur le système électoral du Sénégal, qui avait poussé le parti au pouvoir et l'opposition dans un débat national polarisé, l'opposition menaçant de boycotter toutes les futures élections. L'opposition considérait le système électoral plein de failles susceptibles de favoriser des pratiques frauduleuses et des inégalités, tandis que le parti au pouvoir



6 Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, *An Assessment of the Senegalese Electoral Code [Une évaluation du code électoral sénégalais]* (Washington, DC: Institut National Démocratique pour les Affaires Internationales, mars 1991)

considérerait l'attitude de l'opposition sur la question comme une tentative de déstabilisation du pays. Après des consultations intenses avec les dirigeants des deux parties et des représentants de la société civile sénégalaise, l'institut a publié un rapport contenant 14 recommandations de mesures concrètes devant être entreprises pour améliorer l'accès des partis, des candidats et des citoyens au processus électoral. Les acteurs sénégalais ont tous accueilli favorablement le rapport du NDI et ont, par la suite, travaillé de façon bipartite à la réforme de la loi électorale du pays en renforçant la transparence et l'impartialité de tous les partis.⁶

Les problématiques liées au cadre électoral se rapportent aussi à la neutralité de l'administration ou de l'organe en charge des élections. Au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays africains ont créé des commissions électorales indépendantes chargées d'organiser tous les aspects du processus électoral, tâche auparavant dévolue au Ministère de l'Intérieur ou aux administrations locales, sous l'influence directe du gouvernement sortant. Bien que, dans le cas récent du Kenya, la commission électorale indépendante soit accusée d'avoir cédé aux pressions partisans des adversaires politiques pendant le comptage des voix, cette tendance est en recul. Il importe de souligner qu'au Kenya, nombreux sont ceux qui parlent d'une confiance exagérée dans la capacité de la commission électorale du Kenya à gérer les désaccords ou à faire face à la pression politique lors des élections de décembre 2007.

Le succès des récentes élections au Libéria (2005), en Sierra Leone (2007) et au Ghana (2008) est attribué en grande partie à l'indépendance des commissions électorales de ces pays. Les résultats des urnes ont été acceptés par tous les partis au Libéria et en Sierra Leone – deux pays sortant de longues périodes de conflit – de même qu'au Ghana où la marge d'avance du candidat vainqueur était si mince qu'en cas de désaccord, elle aurait pu donner lieu à des contestations interminables susceptibles d'engendrer un conflit. Les organes chargés de la gestion des élections doivent être indépendants, aussi bien en termes de rôles et de responsabilités que des ressources allouées pour la tenue du scrutin. Dans le cas du Nigéria, la commission électorale n'est pas financièrement autonome et dépend des fonds publics qui lui sont remis par le pouvoir exécutif. Dans presque toutes les situations, le parti à la tête de l'exécutif ou du gouvernement sortant a un intérêt dans les résultats de l'élection, ce qui laisse entrevoir, de ce fait, l'éventualité d'un conflit d'intérêt inhérent. Des succès comme celui du Ghana soulignent que la meilleure médiation préventive consiste à soutenir les institutions et autres mécanismes nationaux impartiaux bien



avant les élections.

Lorsque les commissions électorales ne sont pas indépendantes ou suffisamment crédibles, les moyens alternatifs de résolution des conflits deviennent extrêmement importants. Ces moyens comprendraient la possibilité de recours auprès des tribunaux ou d'autres organes spéciaux chargés des conflits électoraux. L'efficacité de ces institutions qui agissent en tant qu'entités locales spéciales de médiation dépendra également de la façon dont leur impartialité et leur crédibilité sont perçues. En l'absence de mécanismes nationaux crédibles, une médiation externe peut être envisagée.

b) Accès à la sphère politique par les candidats et les électeurs

La mobilisation massive de la population pendant les périodes de campagne électorale augmente les possibilités de conflit entre partisans des candidats et des partis en présence. Elle donne également l'occasion aux dirigeants opportunistes de faire naître des sentiments négatifs et d'influencer l'opinion publique ou de manipuler leurs partisans de manière à aggraver les tensions et à déclencher des conflits. Le rôle de la médiation locale – conduite souvent par les autorités traditionnelles et les responsables de la société civile – dans la réduction des tensions est d'une importance particulière pendant cette période. Un cadre juridique et un environnement politique imposant des obligations onéreuses aux candidats ou restreignant leur aptitude à faire librement campagne dans tout le pays, peuvent créer des frustrations susceptibles de dégénérer facilement en conflit.

D'autre part, lorsque les candidats peuvent se faire inscrire facilement sur les bulletins de vote, peuvent bénéficier d'un accès équitable aux médias publics et se déplacer librement dans le pays pour faire campagne, alors les possibilités de conflit sont réduites.

De même, lorsque les citoyens ont la possibilité de s'inscrire facilement sur les listes électorales et sont certains que leurs noms resteront sur ces listes, que leurs cartes d'électeurs seront délivrées à temps et qu'on ne les empêchera pas d'exercer leur droit de vote, alors les possibilités de doléances et de conflits autour des élections sont réduites. Les élections sud-africaines de 1994 constituent un exemple typique, étant donné qu'environ 20 millions de Sud Africains – par rapport à seulement deux millions pendant l'élection parlementaire de 1989 sous l'ère de l'apartheid – dont un grand nombre votait pour la première fois, ont dû rester dans des files d'attente pendant trois jours pour voter. Dans un contexte radicalement différent des pratiques de restriction et d'exclusion de l'ère de l'apartheid, aucun registre électoral



officiel n'avait été préparé ; les électeurs n'avaient qu'à présenter leurs cartes d'identité pour prouver leur nationalité, et même cette obligation était appliquée avec souplesse. En même temps, des mesures ont été prises afin d'éviter le vote multiple, notamment l'utilisation d'encre indélébile pour marquer les doigts des électeurs ayant déjà voté et la présence de milliers d'observateurs nationaux et internationaux dans les bureaux de vote à travers le pays. Cet accès libre et ouvert des électeurs aux urnes a non seulement renforcé la légitimité des résultats de cette élection mais également désamorcé en grande partie les tensions et la violence pré-électorale qui prévalaient dans certaines parties du Kwazulu Natal.

Cependant, l'inscription des électeurs et le découpage des circonscriptions électorales peuvent également être source de manipulation politique et donc de conflit. Par exemple, des problèmes liés à l'inscription des électeurs en Somaliland ont retardé le processus électoral et aggravé les tensions et la crise de gouvernance, ce qui pourrait plus tard réduire les chances que ce territoire soit reconnu par la communauté internationale. Le découpage des circonscriptions électorales a été une source de tensions dans le processus électoral du Kenya et la Commission Kriegler qui a mené le processus de médiation postélectorale au Kenya a vivement recommandé un découpage plus objectif et plus transparent. Dans un pays comme le Soudan, qui doit encore réaliser un recensement, enregistrer les électeurs sur des listes électorales et procéder au découpage des circonscriptions, chacune de ces étapes est susceptible de déclencher des conflits entre les différents acteurs politiques. Encore une fois, cela démontre l'importance d'institutions nationales impartiales jouissant de la confiance de la population et de toutes les parties pour essayer de gérer les intérêts multiples entourant l'inscription des électeurs sur les listes électorales et le découpage des circonscriptions électorales.

Les incidents perturbateurs liés aux difficultés d'accès des candidats et des électeurs pendant un processus électoral peuvent être facilement détectés pendant la période pré-électorale et un suivi sérieux des activités politiques lors de cette période peut faciliter la détection précoce des indices permettant de savoir si l'élection sera dénuée de violence et réussie, ou non. Dans le cas du Kenya, certains candidats n'ont pas pu se rendre librement dans toutes les régions du pays, et les messages pré-électorales lancés par certains partis, souvent dans les langues locales, appelaient à une identification ethnique et suscitaient la peur et l'hostilité à l'encontre de compatriotes d'origine ethnique différente. Malgré les pressions diplomatiques exercées par la communauté internationale sur les dirigeants des partis pour les amener à



adopter un comportement responsable, les messages d'incitation ont continué et se sont nettement intensifiés avec la contestation des résultats. Cette crise qui a fait plus de 1.000 morts aurait pu être atténuée si une attention plus soutenue avait été portée aux difficultés apparues pendant la période pré-électorale et si un effort concerté de médiation avait été déployé par un grand nombre de parties impliquées dans l'observation du processus électoral.

c) Activités entreprises le jour du scrutin

Etant donné l'intensification des sensibilités autour des élections, les bonnes lois électorales prévoient habituellement des mesures rassurantes qui contribuent à des comportements civiques le jour du scrutin. Par exemple, les lois électorales de la plupart des pays prévoient que le vote se fasse à bulletin secret et que les électeurs puissent librement voter sans subir de pression quelconque. Ces lois prévoient également que le comptage des voix se fasse publiquement, généralement sur les lieux même du scrutin, et que les résultats partiels soient publiés sur place. Elles contiennent également des dispositions pour l'annonce des résultats officiels dans les délais impartis. Cependant, dans certaines sociétés en pleine transition, les actions de certains responsables électoraux et de représentants de partis sont contraires à la loi et susceptibles de créer des conflits.

Par exemple, pendant l'élection du 30 juillet 2006 en République Démocratique du Congo (RDC), l'atmosphère était relativement calme le jour de l'élection mais la tension a commencé à monter lorsque l'information s'est propagée que le comptage des voix se faisait de manière chaotique dans de nombreux bureaux de vote. Il faut reconnaître que la Commission électorale indépendante de la RDC s'est dépêchée d'annoncer les résultats partiels bien avant la date initiale du 20 août, permettant ainsi de désamorcer une partie de la tension qui avait commencé à monter. Dans un environnement où les citoyens n'ont pas confiance en l'administration électorale, tout retard dans l'annonce des résultats pourrait donner lieu à des soupçons de falsification de ces résultats. A cela s'ajoute en général l'absence de médias indépendants ou d'autres sources d'information crédibles dans la plupart des sociétés en pleine transition.

La probabilité d'explosion de conflits dus à de mauvais comportements le jour du scrutin peut être accrue par les nouvelles technologies. Les outils de communication rapides tels que les téléphones portables et les radios privées peuvent relayer à travers tout le pays des informations sur des situations



inacceptables qui se sont produites seulement dans quelques bureaux de vote ou circonscriptions électorales. Cependant, la gestion de l'information publique est essentielle pour répondre aux attentes populaires qui ont tendance à s'accroître dans l'attente des résultats. Parfois, il est possible que la population ait facilement accès aux informations mais ait une compréhension limitée des mécanismes du processus électoral, ce qui peut causer des tensions car l'opinion s'attend à un résultat spécifique et n'est pas prête à en accepter un autre. Dans beaucoup de pays africains où les modèles électoraux diffèrent selon les circonscriptions rurales ou urbaines et où les habitudes électorales tendent à suivre une logique d'affiliation ethnique et régionale, l'annonce des résultats partiels, si elle est mal gérée, peut faire naître des soupçons de fraude lors du comptage des voix. Dans de telles circonstances, il devient extrêmement important de veiller à ce que l'organe chargé des élections soit proactif dans son traitement de l'information publique et soit perçu comme un acteur impartial. En ce qui concerne les mécanismes de médiation préventive, l'existence de comités conjoints entre partis ou de codes de conduite agréés et respectés par les partis politiques et leurs partisans, ainsi que des messages publics cohérents et responsables le jour du scrutin, peuvent permettre d'atténuer les tensions.

d) Gestion des mécontentements persistants immédiatement après les élections

Dans un certain nombre de pays africains, tandis que les activités du jour de l'élection peuvent être pacifiques, l'annonce des résultats officiels, les décisions de justice relatives au contentieux électoral ou encore des retards dans le règlement de ces conflits, ont fait éclater des conflits. Lorsqu'en cas de contestation des résultats, la population décide de faire appel à la justice et s'abstient de recourir à la violence, c'est généralement une marque de confiance de la population en l'indépendance du pouvoir judiciaire. C'est donc la frustration face au non respect de l'état de droit par les organes électoraux ou par les autres entités gouvernementales concernées qui pousse les parties lésées à vouloir prendre la justice dans leurs propres mains. On pourrait expliquer en partie la violence qui a éclaté à Kinshasa, en République Démocratique du Congo, en août 2006, peu de temps après la proclamation des résultats du premier tour de l'élection présidentielle, ainsi que les graves confrontations de novembre, après l'annonce des résultats définitifs de la victoire de Joseph Kabila sur son rival Jean-Pierre Bemba. Le 21 novembre, les bureaux de la Cour Suprême ont été incendiés au moment où celle-ci examinait les plaintes de fraude électorale, tandis que des échanges de coups de feu éclataient entre les membres de la garde



7 "RDC : Bemba conteste les résultats des élections mais est prêt à diriger l'opposition," *IRIN News*, 29 novembre 2006, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=61677>

présidentielle de Kabila et des soldats fidèles à Bemba. Quelques jours après la validation des résultats par la Cour Suprême, Jean Pierre Bemba a affirmé que, bien qu'il ne croie pas que les élections aient été équitables, il accepterait les résultats proclamés "dans l'intérêt suprême de la nation et afin de préserver la paix et sauver le pays du chaos et de la violence."⁷ Dans les cas du Kenya et du Zimbabwe, bien que les protagonistes des désaccords sur les résultats des élections n'aient pas expressément appelé leurs partisans à la violence, le mauvais déroulement du scrutin, particulièrement du comptage des voix et de l'annonce des résultats, ont aggravé le climat de méfiance et d'hostilité qui existait déjà dès les premières phases du processus électoral.

Contrairement aux expériences du Kenya et du Zimbabwe, le Ghana a connu une gestion plus saine et plus transparente des relations entre le vainqueur et le perdant. Le Président en exercice, Kufuor, n'était pas candidat à l'élection, mais il a maintenu une grande visibilité et s'est servi de la tribune influente de la présidence pour appeler à plusieurs reprises tous les partis et leurs membres à un comportement pacifique. Bien que la course finale ait été serrée, lorsque les résultats ont été proclamés, le candidat perdant a accepté la défaite et a félicité le vainqueur qui, à son tour, s'est montré magnanime dans la victoire.

Les tensions ont sensiblement baissé car les Ghanéens étaient heureux de continuer à promouvoir la consolidation de la démocratie naissante du pays.

2. Obstacles à la médiation des conflits électoraux

Il est de plus en plus reconnu que le temps et les ressources humaines investis dans la médiation peuvent empêcher les conflits et la détérioration profonde du bien-être politique et économique global d'un pays. Par exemple, le Kenya et le Ghana ont connu des élections serrées à un an d'intervalle qui constituent des études de cas instructives sur les rôles des acteurs nationaux et internationaux. Cependant, tandis que les élections de 2008 ont été pacifiques au Ghana, celles de 2007 au Kenya ont tourné à la violence. Les différences nettes entre ces deux exemples fournissent des indications importantes sur les possibilités offertes par la médiation interne pour empêcher l'aggravation des tensions (comme dans le cas du Ghana) et les conséquences de l'absence d'une telle médiation préventive au Kenya,



même si les réponses régionale et internationale rapides à la crise qui a suivi ont permis d'en réduire l'impact négatif global.

Plusieurs indicateurs de conflit étaient perceptibles au Kenya avant les élections de décembre 2007. Par exemple, les discours incendiaires généralisés pendant la campagne étaient susceptibles d'aggraver les rivalités ethniques. La commission électorale manquait de cohésion au sein de sa structure de gestion car de nouveaux commissaires avaient été nommés à l'approche des élections, et l'avaient été dans des circonstances marquées par des controverses. Il n'existait aucun mécanisme de vérification indépendante des résultats des élections par des organismes indépendants et les ressources de l'État étaient utilisées pour la campagne politique du candidat sortant. Le niveau de confiance accordé au système judiciaire Kenyan est faible, particulièrement parmi les dirigeants et les membres des partis d'opposition qui n'étaient donc pas prêts à chercher réparation auprès des tribunaux lorsque la crise s'est aggravée.

Malgré l'existence de nombreux moyens permettant de renforcer la confiance, de promouvoir la médiation locale et d'accroître la crédibilité des élections, les intérêts partisans de certains acteurs politiques nuisent très souvent aux efforts de médiation des conflits électoraux.

a) Quasi-inexistence d'acteurs nationaux indépendants

Il est difficile aux acteurs nationaux d'intervenir et de résoudre des conflits entourant les élections nationales surtout en raison d'accusations directes ou de positions partisans ou d'apparence de position partisane. Trouver des personnes crédibles ayant le pouvoir de rassembler, qui n'aient pas de partis dans la politique interne du pays ou qui ne soient pas perçues comme favorables à un candidat ou à un autre est souvent très ardu. Dans certains pays, des efforts ont été déployés pour contourner cet obstacle : un vaste organe représentatif a été formé, composé éventuellement de chefs religieux et traditionnels et de responsables de la société civile, pour servir d'intermédiaire entre les forces politiques en présence, avant ou pendant le processus électoral. Ce fut le cas du Conseil national des églises du Kenya, ainsi que du Conseil des églises chrétiennes et de la Fédération des églises protestantes de Madagascar. En même temps, il est important d'éviter ou de limiter l'intervention des chefs religieux ou traditionnels si leur implication est susceptible d'aggraver le conflit en renforçant les lignes de friction entre adversaires politiques.



Par exemple, il se peut que le conflit politique en cours à Madagascar se soit aggravé parce que les principaux protagonistes appartiennent à différentes religions et semblent apprécier le soutien des églises de leur dénomination. De même, en Côte d'Ivoire, la crise électorale de 2000 a également eu un relent religieux qui aurait pu facilement aggraver la division sous-jacente du pays entre le sud chrétien et le nord musulman.

Lorsque des solutions locales ne sont pas possibles, il faut envisager de recourir éventuellement à l'appui d'une tierce partie. Il est possible d'envisager la participation d'acteurs nationaux et internationaux, même s'il est clair que, tant qu'une crise n'est pas hors de contrôle, il n'est pas toujours possible de bénéficier d'une implication externe.

b) Acteurs régionaux et internationaux indésirables

La plupart des gouvernements sortants sont peu disposés à admettre l'existence de tensions ou l'éventualité d'un échec des élections dans leur pays, ce qui rend difficile l'intervention des acteurs externes dans les conflits électoraux, aussi bien pendant la période pré-électorale qu'immédiatement après les élections. En dépit des nouvelles normes de gouvernance démocratique adoptées par des organismes régionaux tels que l'Union Africaine [avec sa charte, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et le mécanisme d'évaluation par les pairs], la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), et la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), les régimes autocratiques dans des pays comme le Zimbabwe et la Mauritanie ne sont pas prêts à accepter les efforts de médiation d'acteurs régionaux ou internationaux. De même, les tentatives de diplomatie préventive en Côte d'Ivoire avant les élections de 2000, et en Guinée avant le coup d'état de décembre 2008, ont été entravées par la réticence des régimes sortants à reconnaître l'existence de tensions ou de points d'embrasement de conflits dans ces pays.

Il faudrait explorer les possibilités d'identification des moyens par lesquels les acteurs non gouvernementaux peuvent jouer un rôle plus discret pour l'avancement des options de médiation dans de tels environnements. Toutefois, si un grand nombre d'acteurs principaux engagés dans le pays sont appelés à s'impliquer de plus près dans la surveillance des élections, des mesures extraordinaires devraient être prises pour éviter tout conflit d'intérêt potentiel entre le rôle d'observateur, avec obligation de partager ses résultats avec la population, et celui de médiateur, qui peut nécessiter moins de



déclarations publiques afin de maintenir la confiance des protagonistes dans les efforts de médiation.

c) Éviter tout conflit d'intérêt potentiel entre la médiation et la surveillance des élections

Il existe des possibilités de complémentarité entre les missions d'observation des élections et les efforts de médiation. Les missions d'observation des élections – aussi bien pendant la période pré-électorale que le jour du scrutin – visent à rassembler des données utiles et à comprendre le contexte politique et le processus électoral d'ensemble. Elles peuvent donc facilement identifier les points d'embrassement de conflits potentiels. D'un autre côté, les efforts de médiation sont plus susceptibles de réussir dans un pays donné si l'on dispose d'assez d'informations sur les causes immédiates et lointaines du conflit, ainsi que sur les rôles différents des particuliers ou institutions dans le déclenchement ou l'atténuation des tensions. La création de synergies entre les observateurs et les médiateurs des élections peut être mutuellement salutaire à chaque ensemble d'acteurs, ainsi qu'aux processus électoraux et politiques du pays. Le caractère très sensible des élections peut exiger que l'on évite les circonstances où les mêmes individus ou organisations assument les deux rôles d'observation et de médiation dans le pays pendant le même cycle électoral.

d) Réforme du secteur de la sécurité et prévention des conflits électoraux

Étant donné que l'environnement sécuritaire d'un pays est l'un des grands facteurs qui déterminent l'aptitude des différents acteurs à négocier en cas de crise lors des différentes étapes du processus électoral, la réforme du secteur de la sécurité est cruciale dans les pays émergents de conflits armés ou traversant d'importantes périodes de transition. Néanmoins, la programmation de ces réformes et leur impact possible sur le calendrier électoral doivent être sérieusement étudiés afin de déterminer s'il est envisageable de désarmer et de démobiliser tous les groupes armés ou de restructurer l'armée avant les élections nationales, ou encore d'organiser les élections dans un bref délai avant de procéder à la démobilisation et au désarmement complets. Bien que la cessation des hostilités soit un préalable à des élections pacifiques, une réforme plus efficace du secteur de la sécurité peut être durable si elle est réalisée par un gouvernement légitime et des organes de supervision crédibles tels que l'Assemblée Nationale, qui est représentative de la société nationale.



e) Objectifs fixés pour la médiation des conflits électoraux et pour une avancée rapide vers des étapes concrètes d'identification de solutions à ces conflits

Avec l'intensification rapide de la crise au Kenya, une médiation externe a été mise en place par le biais du Groupe de personnalités africaines éminentes mandaté par l'Union Africaine et dirigé par S.E.M. Kofi Annan. Les arrangements qui en ont résulté — un accord de partage du pouvoir entre les principaux candidats aux élections — ont soulevé des questions sur l'utilité du partage du pouvoir par rapport aux conflits électoraux dans la région. La situation du Kenya était unique car, à la différence du Zimbabwe, par exemple, l'ensemble des partis et un grand nombre de leurs partisans ont compris qu'il ne serait pas possible de désigner clairement un vainqueur en recomptant les voix ou en organisant de nouvelles élections, car une partie du matériel et des documents électoraux avait été détruite pendant les violentes manifestations. Néanmoins, l'une des principales leçons à tirer des expériences du Kenya et du Zimbabwe est que le partage du pouvoir ne doit pas être considéré comme une panacée dans la médiation des conflits électoraux. En fait, l'exemple du Kenya démontre combien il est important d'identifier des opportunités de médiation préventive pendant les premières phases du processus électoral afin d'atténuer des crises de ce genre.

Au Ghana, lors de la préparation des élections de décembre 2008, la population civile et les électeurs ont été sensibilisés au fait que les élections devaient être paisibles et transparentes. ; La commission électorale était perçue comme indépendante et crédible et elle avait mis en place une commission consultative multipartite pour des communications ouvertes et régulières avec tous les partis politiques. La commission consultative multipartite se réunissait régulièrement pour écouter le rapport de la commission électorale et résoudre les mécontentements soulevés par les différents partis. Elle publiait fréquemment des communiqués conjoints cosignés par les représentants de tous les partis politiques ghanéens qui appelaient à des élections paisibles et transparentes et à un comportement civique de la part de leurs partisans. Les organisations de la société civile du Ghana ont également formé une vaste coalition d'observateurs nationaux compétents qui ont suivi tous les aspects du processus électoral et assuré un calcul rapide des résultats de l'élection à travers un comptage parallèle des voix, permettant ainsi à la population de vérifier par recoupement l'exactitude des résultats officiels proclamés par la commission. Le Président



a profité de sa position d'autorité pour lancer des appels répétés en faveur d'élections pacifiques et crédibles. Pendant les derniers jours d'une élection extrêmement serrée, et comme marque de confiance en l'impartialité du système judiciaire et de respect de la loi, le parti au pouvoir a demandé que l'annonce des résultats officiels soit retardée jusqu'à ce que ses réclamations aient été entendues. Dans d'autres environnements fortement polarisés, les partisans des partis auraient pu facilement recourir à de violentes manifestations de rue. Chose très importante, le candidat perdant a rapidement accepté la défaite et félicité le vainqueur qui, à son tour, s'est montré aimable et conciliant dans la victoire.

3. Principales recommandations et perspectives d'avenir

Les obstacles énumérés ci-dessus n'ont pas complètement oblitéré l'intérêt que suscite la médiation des conflits électoraux ou ses réussites. Le continuum des différentes phases du processus électoral fournit donc des points d'entrée viables qui pourraient permettre des interventions précoces aux fins de la résolution, l'atténuation ou de l'élimination des conflits, et certaines des recommandations suivantes pourraient conduire à une approche plus efficace des conflits électoraux en Afrique :

- Inviter l'Union Africaine à renforcer le rôle et le déploiement du Conseil des Sages comme outil de diplomatie préventive autour des élections sur le continent, de préférence dès le début du cycle électoral.
- Renforcer les organismes électoraux indépendants, là où ils existent déjà, et en créer dans le reste des pays africains, afin de réduire la gestion des élections par des entités partisans.
- Créer – ou renforcer, là où ils existent déjà – des commissions consultatives multipartites pour faciliter le dialogue et la libre circulation de l'information entre les partis politiques, d'une part, et entre le corps électoral et les candidats et partis politiques, d'autre part.
- Garantir l'état de droit et l'indépendance du système judiciaire afin



d'accroître la confiance du citoyen et l'amener à recourir à la justice, en cas de désaccord, au lieu de la violence ;

- Promulguer des lois garantissant l'égalité d'accès aux médias publics pour les partis et les candidats et encourager le respect de l'éthique et de la déontologie parmi les journalistes.
- Encourager la négociation et l'adoption, par les partis politiques, de codes de conduite d'autorégulation encourageant un comportement civique et une conduite acceptable de la part des candidats et de leurs partisans
- Encourager la participation des responsables de la société civile – le cas échéant – pour soutenir la médiation locale des tensions résultant du processus électoral sur toute la durée des élections – pendant la campagne, le scrutin, le comptage des voix, la vérification et la proclamation des résultats ;
- Soutenir une communication et une synergie plus accrues, tout au long du processus électoral, entre les acteurs externes impliqués dans l'observation des élections et ceux qui sont engagés, le cas échéant, dans la médiation ;
- Permettre aux autorités électorales et aux organisations de la société civile d'entreprendre une éducation civique non partisane visant à promouvoir des élections démocratiques paisibles et crédibles ; et
- Encourager les organisations locales et internationales à assurer un suivi non partisan des élections, conformément à la "Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections"⁸ fixant les normes du suivi efficace d'élections en mettant un accent sur les observations à long terme et les missions préélectorales, ainsi que sur l'implication continue pendant la période postélectorale.

⁸ La 'Déclaration de Principes pour l'Observation Internationale d'Elections et le Code de Conduite des Observateurs Internationaux d'Elections' ont été lancés en octobre 2005 aux Nations-Unies. Ils ont été approuvés par 32 organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales internationales engagées dans le processus d'amélioration de l'observation internationale d'élections.
http://www.ndi.org/files/1923_declaration_102705_0.pdf

