



UN
DP

ÉLECTIONS

et PRÉVENTION des CONFLITS

Guide d'analyse, de planification
et de programmation

elections inéquitables

VÉRIFIEZ
LES VOTES ?

légitimité

ÉLECTIONS

et PRÉVENTION des CONFLITS

**Guide d'analyse, de planification
et de programmation**

Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement

Table des matières

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	I
REMERCIEMENTS	III
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	IV
1. CONTEXTES : voix, violence et prévention des conflits	1
1.1 Rôles constructifs des élections dans la prévention des conflits	2
1.2 Conflit électoral destructeur	3
1.3 Les effets du conflit électoral destructeur sur la gouvernance et le développement	5
2. ANALYSE : causes, typologie et surveillance du conflit électoral	7
2.1 Le contexte et les sentiers de la démocratisation	8
2.2 Systèmes électoraux et dynamique des conflits	8
2.3 Examen des causes profondes	10
2.4 Motivations et méthodes	14
2.5 Phases du cycle électoral et types récurrents de la violence	20
2.6 Surveillance des conflits électoraux	22
3. PLANIFICATION : stratégies et principes de prévention des conflits	25
3.1 Travailler ensemble : coordination des approches	26
3.2 Travailler tout au long du cycle électoral	28
3.3 Souligner les valeurs et les principes	30
3.4 Mettre l'accent sur les normes régionales et internationales	35
4. PROGRAMMATION : exemples, questions et options	37
4.1 Promotion de la cohésion sociale	37
4.2 Société civile et initiatives en matière d'engagement public	38
4.3 Facilitation de la réforme constitutionnelle et du cadre juridique	44
4.4 Collaboration avec l'organe d'administration des élections	45
4.5 Participation du secteur de la sécurité et sécurité électorale	47
4.6 Observation et vérification des élections	48
4.7 Résolution du contentieux électoral	48
5. CONCLUSION : quelques enseignements tirés de l'expérience du PNUD	51
5.1 Le rôle unique du PNUD	51
5.2 Points d'entrée et programmation durable	52
5.3 Atténuer les risques, optimiser les résultats	52
5.4 Aperçu des enseignements tirés des études de cas	53

ANNEXE 1.	Questionnaire à l'usage des équipes de pays du PNUD sur les leçons apprises	57
ANNEXE 2.	Étude de cas : le Bangladesh	59
ANNEXE 3.	Étude de cas : le Ghana	63
ANNEXE 4.	Étude de cas : le Guyana	67
ANNEXE 5.	Étude de cas : le Kenya	69
ANNEXE 6.	Étude de cas : le Lesotho	79
ANNEXE 7.	Étude de cas : le Nigéria	83
ANNEXE 8.	Étude de cas : la Sierra Leone	87
ANNEXE 9.	Exemple d'un Pacte de paix et d'un Code de conduite (Guyana 2006)	94
ANNEXE 10.	Références	97

ENCADRÉS

Encadré 1.	Conflits constructifs et conflits destructeurs	3
Encadré 2.	Considérations liées au choix du système électoral et au conflit électoral	10
Encadré 3.	Acteurs et agents du conflit électoral	13
Encadré 4.	Évaluation des causes de la violence électorale : indicateurs analytiques	15
Encadré 5.	Rapports entre le type d'élection et les considérations liées au conflit	18
Encadré 6.	Cycle électoral	28
Encadré 7.	Illustration : prévention des conflits à travers des cycles électoraux successifs	29
Encadré 8.	Principes des organisations régionales en matière de processus électoraux : les normes du Forum parlementaire de la SADC	36
Encadré 9.	Enseignements tirés du programme EVER de l'IFES au Kirghizistan	42
Encadré 10.	Administration électorale et prévention des conflits : questions clés	46

PERSPECTIVES

PERSPECTIVE 1. Violence électorale et suivi des conflits au Nigéria en 2007	23
Derrick Marco, Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA)	
PERSPECTIVE 2. Quelles valeurs sous-tendent les approches de prévention des conflits ?	31
Chris Spies, ancien conseiller pour la paix et le développement au PNUD au Guyana, et Mike James, ancien chef de l'unité des élections du PNUD au Guyana	
PERSPECTIVE 3. Réfugiés et personnes déplacées dans les processus électoraux	34
Brett Lacy, National Democratic Institute for International Affairs (NDI)	
PERSPECTIVE 4. Prévention des violences électorales en Guinée-Bissau : le rôle du Citizens' Goodwill Task Force	40
Evan Hoffman, Canadian International Institute for Applied Negotiations (CIAN)	
PERSPECTIVE 5. Les médias au Guyana pendant l'élection de 2006	43
Mike James, ancien chargé de programme à l'unité des programmes électoraux du PNUD, et Tim Neale, conseiller média auprès du Commonwealth	

Abréviations, sigles et acronymes

ACE	Réseau du savoir électoral de l'ACE
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BCP	Basutholand Congress Party
BCPR	Bureau de la prévention des crises et du relèvement (du PNUD)
BEC	Commission électorale du Bangladesh
BINUSIL	Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone
BNP	À l'Annexe 2 : Parti nationaliste du Bangladesh À l'Annexe 6 : Basutholand National Party (Lesotho)
BPD	Bureau des politiques de développement (du PNUD)
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CEI	Commission électorale indépendante (Lesotho)
CGWTF	Citizens' Goodwill Task Force (Guinée-Bissau)
CIIAN	L'Institut International Canadien de la Négociation Pratique (IICNP)
CMC	Code Monitoring Committee (Sierra Leone)
DAE	Division de l'assistance électorale des Nations Unies
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DAP	Département des affaires politiques des Nations Unies
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
ECK	Commission électorale du Kenya
EMB	Organe d'administration électorale
EVER	Programme Élection, Violence, Éducation et Résolution (de l'IFES)
FCD	Fonds commun des donateurs (Nigéria)
GECOM	Commission électorale du Guyana
GGP	Programme pour l'égalité entre les sexes et la gouvernance (de l'UNIFEM)
GPA	Guyana Press Association
IDASA	Institut pour la démocratie en Afrique du Sud
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IDP	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
IFES	Fondation internationale pour les systèmes électoraux
INEC	Commission électorale nationale indépendante (Nigéria)
IPA	Autorité politique intérimaire (Lesotho)
IRO	Organisation interreligieuse (Guyana)

- KANU** Union nationale africaine du Kenya
- KNCHR** Commission nationale des droits de l'homme du Kenya
- LCD** Congrès pour la démocratie au Lesotho
- MINUSIL** Mission d'assistance des Nations Unies en Sierra Leone
 - MP** Membre du Parlement
 - NDI** Institut National Démocratique
 - NEC** Commission électorale nationale (Sierra Leone)
- ODM** Mouvement démocratique orange (Kenya)
- OIM** Organisation internationale pour les migrations
- OMD** Objectifs du Millénaire pour le développement
- ONG** Organisation non gouvernementale
- ONU** Organisation des Nations Unies
- OSCE** Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- PIPP** Projet international de paix et de prospérité (Guinée-Bissau)
- PNUD** Programme des Nations Unies pour le développement
 - PNU** Parti de l'unité nationale (Kenya)
- PPRC** Commission d'enregistrement des partis politiques (Sierra Leone)
- RESG** Représentant exécutif du Secrétaire général des Nations Unies
 - RP** Représentation proportionnelle
- SADC** Communauté de développement de l'Afrique australe
 - SLP** Police sierra-léonaise
 - SMP** Système mixte proportionnel
 - UGP** Unité de gestion du programme (PNUD Kenya)
- UNIFEM** Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
- USAID** Agence américaine pour le développement international
- VNU** Volontaires des Nations Unies

Remerciements

Le projet portant sur les élections et la prévention des conflits a été parrainé par le Centre d'Oslo pour la gouvernance (OGC), qui constitue le Groupe de la gouvernance démocratique (GGD) du Bureau des politiques de développement (BPD/GGD) du PNUD. Il a été entrepris sous la direction de Siphosami Malunga, ancien conseiller en matière de gouvernance et de conflit à l'OGC et actuellement directeur de la pratique de la gouvernance démocratique au bureau sous-régional du PNUD pour l'Afrique orientale et australe, et Linda Maguire, conseillère électorale au GGD/BPD. Le présent Guide sur les élections et la prévention des conflits découle directement de ce projet et constitue à ce titre le fruit d'une étroite collaboration entre le BPD et le Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BPCR).

Ce Guide a été rédigé par un universitaire de premier plan, Timothy Sisk, de la Josef Korbel School of International Studies de l'Université de Denver (États-Unis), en collaboration avec Chris Spies, ancien conseiller du PNUD au Guyana pour les questions liées à la paix et au développement et actuellement consultant indépendant auprès du PNUD et d'autres organisations internationales.

Ce projet a vu le jour grâce aux efforts d'un Groupe technique composé de plusieurs membres du BPCR, dont Chetan Kumar, Celine Moyroud et Eugenia Piza-Lopez qui ont collaboré à sa formulation initiale, participé à la conception du modèle défini pour les études de cas (Annexe 1) et révisé le texte au cours des différentes étapes de son élaboration. Javier Fabra et Bjørn Førde de l'OGC et Aleida Ferreyra du BPD/GGD ont également apporté une contribution de valeur à la production de ce Guide.

De nombreux collaborateurs du PNUD sur le terrain ont également pris part à ce projet, en témoignant de leurs expériences, en envoyant leurs contributions et/ou en relisant les études de cas. En plus des principaux auteurs du Guide, un certain nombre de personnes ont également participé à la rédaction de l'ouvrage, notamment : Margie Cook (Kenya), Mike James (Guyana), Anand Kumar (Nigéria), Jessica Murray (Bangladesh), Clever Nyathi (Sierra Leone), Andries Odendaal (Ghana et Lesotho) et Ozonnia Ojielo (Ghana).

Plusieurs auteurs externes ont gracieusement soumis leurs idées pour la réalisation de ce Guide sous la forme de contributions écrites aux diverses sections. Il s'agit de Peter Eicher (consultant indépendant), Evan Hoffman (CIIAN), Brett Lacy (NDI), Derrick Marco (IDASA) et Tim Neale (Commonwealth). Le texte a également fait l'objet d'une relecture par Jeff Hoover.

Note sur le texte

Timothy Sisk, l'un des auteurs de ce Guide, s'est directement et largement appuyé, dans certains cas, sur des documents et des articles qu'il avait déjà rédigés sur le même sujet. Cependant, aucun de ces matériaux cités dans le présent Guide n'a encore été publié.

Résumé analytique

Cette publication du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) intitulée « Élections et prévention des conflits : guide d'analyse, de planification et de programmation » (ci-après appelée le « Guide »), est conçue comme un produit axé sur le savoir, destiné aux praticiens de la gouvernance et de l'assistance électorale. Elle identifie les approches stratégiques et les formes de programmation susceptibles d'anticiper et de prévenir les conflits violents qui accompagnent souvent les élections et mettent en péril les avancées enregistrées sur le front du développement dans les démocraties émergentes ou les sociétés en situation de post conflit. Ce Guide fournit aux lecteurs des options et des outils pratiques pour la conception de programmes, la mise en place d'alertes rapides et la prise en charge du suivi des conflits. Il présente des enseignements précieux, tirés de la vaste expérience passée du PNUD et de ses organisations partenaires sur le terrain. Les informations fournies par le Guide reflètent les meilleures pratiques du PNUD eu égard au cadre global de l'engagement de l'ONU en matière d'assistance électorale.

Tout au long de ce Guide, les connaissances glanées à la faveur des recherches et des analyses sont couplées aux perspectives d'éminents praticiens, afin de démontrer comment la programmation de l'assistance électorale peut s'adapter pour atténuer les conflits. Ce Guide replace également l'assistance électorale dans le contexte élargi de l'importance accordée par le PNUD à la gouvernance démocratique et à la prévention des conflits, grâce auxquelles l'exercice légitime, responsable et efficace de l'autorité de l'État contribue à la gestion constructive du changement social.

Ces dernières décennies ont assisté à l'émergence d'une tendance qui consiste à s'appuyer sur les processus électoraux comme principaux moyens de légitimer la gouvernance aux niveaux national, régional et local. Aujourd'hui, la plupart des gouvernements dans le monde tirent leur légitimité d'une forme quelconque de processus électoral. Lorsque les élections sont menées en conformité avec les normes universelles d'équité et de professionnalisme administratif, et les droits de l'homme, elles sont assurées d'offrir un soutien populaire et une légitimité, tant au pouvoir en place comme au gouvernement nouvellement élu. À cet égard, les processus électoraux appropriés doivent mettre en avant la gestion pacifique du conflit social par le dialogue public, les débats vigoureux et la sélection indiscutable des dirigeants selon des règles convenues. Bien qu'en elles-mêmes les élections ne constituent qu'un élément parmi d'autres dans le processus démocratique, elles posent toutefois les bases d'une gouvernance démocratique en permettant aux dirigeants de disposer de mandats crédibles et incontestés pour gouverner. Lorsque les citoyens ont l'opportunité de participer librement à la vie publique et de choisir leurs dirigeants par le biais d'un processus libre et ouvert, ils sont moins susceptibles de recourir à la violence pour résoudre leurs différends ou faire entendre leur voix.

Cependant, du fait que les processus électoraux visent fondamentalement l'acquisition du pouvoir politique, souvent dans des contextes à grands enjeux, ils servent parfois de catalyseur ou d'accélérateur de conflit. En effet, l'expérience montre que les élections peuvent aussi renforcer les tensions sociales et provoquer des violences, particulièrement lorsque le processus électoral n'est pas perçu comme libre et équitable, ou lorsque ceux qui cherchent à conserver ou à prendre le pouvoir politique ont peu ou pas de scrupules à recourir à des mesures exceptionnelles (y compris l'usage de la force) pour parvenir à leurs fins. Les violences sont plus susceptibles d'éclater dans les situations caractérisées par d'autres causes sous-jacentes ou « causes profondes » de conflit, telles que l'exclusion, l'inégalité ou un lourd passif de tensions ethniques. Les pays sortant de la guerre civile sont particulièrement exposés à l'apparition de conflits pendant les processus électoraux. Au cours des dernières années, de l'Afghanistan au Zimbabwe, des violences politiques ont accompagné les processus électoraux avant, pendant et après le(s) jour(s) des consultations proprement dites. Ce ne sont pas les élections qui **gènèrent** la violence, mais la rivalité pour le pouvoir politique exacerbe souvent les tensions pré-existantes et stimule l'escalade de ces tensions en violence. Par conséquent, en offrant autant d'opportunités que de défis, les élections constituent un élément clé dans la conception et la programmation de la gouvernance pour prévenir les conflits violents.

Ce Guide décrit les moyens par lesquels les programmes d'assistance électorale du PNUD peuvent contribuer à la prévention des conflits lors de la tenue d'élections. Le contenu présenté ici s'appuie sur certaines idées extraites de documents savants orientés vers l'action, ainsi que sur les réflexions de praticiens du domaine et les conclusions des partenaires sur le terrain. Le but de cette publication est de rendre ces connaissances disponibles et accessibles, particulièrement pour en faire usage lors de futures initiatives du PNUD en matière d'assistance électorale.

Les informations contenues dans le présent Guide sont organisées en plusieurs sections distinctes portant respectivement sur le **contexte**, **l'analyse**, **la planification**, **la programmation**, et **les leçons apprises**, telles que décrites ci-dessous :

- SECTION 1 donne un aperçu du **contexte** des violences électorales et met en lumière les liens qui existent entre élections et conflits. Elle souligne que les processus électoraux sont essentiels pour la démocratie et la bonne gouvernance, car ils concourent à la légitimité des gouvernements et servent de mécanisme de renforcement de la responsabilité et de l'expression des citoyens. Cette section explicite les différences entre les conflits constructifs et les conflits destructeurs. Elle décrit comment les élections justes et crédibles peuvent contribuer à la prévention des conflits, alors que certaines élections, considérées ou non comme équitables, risquent aussi de se transformer en un catalyseur de violence dans des situations de tensions ou de conflits préexistants. Elle souligne que les violences électorales ont souvent des effets dévastateurs sur la bonne gouvernance et le développement, et que l'intégration de stratégies de prévention des conflits dans les processus électoraux peut aider à prévenir lesdites violences.
- SECTION 2 fournit une **analyse** approfondie des causes et des types de violences électorales, notamment dans les contextes de démocratisation ou de changement de régime politique dans le pays. Elle répertorie les effets exercés par divers systèmes électoraux sur l'exacerbation ou l'apaisement des conflits et révèle que la nature de la mobilisation politique dans un pays peut avoir une incidence directe sur les risques d'émergence de conflits. Cette section explore les causes profondes et les motivations sous-jacentes des conflits électoraux, notamment les grands enjeux liés aux résultats des élections en termes de répartition du pouvoir et des ressources. Elle analyse les motifs et les types de violences électorales, et montre que certains types de violences sont plus spécifiquement associés à des phases données du cycle électoral. Elle met en lumière les indicateurs probables d'un conflit électoral et examine comment différents types d'élections (présidentielles, législatives, locales) engendrent différents types de violences. En conclusion, la section explique qu'un suivi global de certaines situations de conflit peut se révéler fort utile pour l'élaboration de stratégies d'atténuation de la violence.
- SECTION 3 évoque l'importance de la **planification** stratégique pour veiller à ce que l'assistance électorale mette l'accent sur la prévention des conflits afin de s'assurer que le bon travail effectué tout au long du programme d'assistance électorale ne soit pas ruiné par l'explosion ultérieure de la violence. Elle démontre qu'une planification adéquate permet d'incorporer les stratégies de prévention des conflits au niveau de l'assistance électorale internationale par le biais d'une approche coordonnée de la programmation des élections, la démocratie, la gouvernance, les droits de l'homme, la problématique hommes-femmes et la réduction de la pauvreté. Un autre aspect de cette intégration concerne l'importance accordée à la coordination des efforts de l'ensemble des acteurs pertinents qui sont amenés à intervenir dans les questions directement ou indirectement liées à l'assistance électorale, notamment ceux qui soutiennent les institutions et les groupes associés au processus électoral, tels que la magistrature, le parlement, la police et la société civile. La section préconise l'introduction des efforts de prévention des conflits à toutes les phases du cycle électoral, conformément à l'approche privilégiée par le PNUD, qui consiste à fournir une assistance électorale tout au long du processus. La section fournit aussi plusieurs exemples de valeurs et de principes qui peuvent sous-tendre les approches efficaces de la prévention des conflits, notamment le concept d'« équité en matière de procédure » et l'importance d'adopter les normes internationales et régionales comme fondement des actions et des programmes.

- SECTION 4 comprend une description et pratique des types de **programmation** de l'assistance externe qui ont prouvé leur efficacité dans l'atténuation des violences électorales. Elle explique que le renforcement de la cohésion sociale, autrement dit le sentiment d'appartenance au même pays que doivent ressentir tous les groupes de la société, peut servir de pierre angulaire à des programmes réussis, destinés à prévenir le recours à la violence ou la reprise de celle-ci. Elle indique qu'il est possible d'orienter les programmes portant, par exemple, sur l'éducation civique des électeurs, les ateliers organisés à l'intention des partis politiques ou la formation des parties prenantes aux élections de manière à ce qu'ils servent de vecteurs de conciliation et de prévention des conflits. Elle souligne l'importance d'impliquer et de soutenir les organisations de la société civile dans les efforts de prévention des conflits, reconnaissant qu'ils sont souvent mieux placés pour agir plus efficacement que la communauté internationale. Elle examine aussi d'autres types de programmation de l'assistance électorale potentiellement efficaces dans l'apaisement des conflits, à savoir : i) la réforme des cadres constitutionnel et juridique ; ii) le renforcement des capacités des organes d'administration des élections (OAE) ; iii) la fourniture d'une formation et d'un appui appropriés à la police ou aux autres services chargés d'assurer la sécurité des élections ; iv) la présence d'observateurs nationaux et internationaux durant les élections et v) la résolution du contentieux électoral.
- SECTION 5 donne un aperçu de quelques-uns des nombreux **enseignements tirés** de la vaste expérience du PNUD en matière de mise en œuvre de programmes dans les situations de conflits liés au processus électoral, notamment :
 - la nécessité de renforcer la confiance entre les principaux protagonistes ;
 - l'importance d'élaborer un système électoral qui bénéficie d'un soutien étendu parmi les parties rivales et les candidats ;
 - le rôle clé de l'appropriation locale et de la participation essentielle des parties prenantes locales aux initiatives réussies de prévention des violences ;
 - la nécessité d'impliquer un large éventail de groupes d'intérêt et de pôles d'influence, notamment les médias, les services de sécurité, les partis politiques, les dirigeants de la société civile et autres dans les programmes de prévention des conflits.

Tous ces éléments ont incité le PNUD à considérer les élections comme un point d'entrée pour de nombreux types de programmes de prévention des conflits, y compris les projets de formation et d'éducation, le renforcement des capacités, la consultation des parties prenantes, la révision de la législation et l'assistance dans d'autres domaines. Les expériences passées ont mis en évidence le rôle unique du PNUD dans l'élaboration de programmes relatifs aux élections et aux conflits, l'Organisation étant unanimement perçue comme un arbitre impartial, capable de mobiliser les compétences techniques et de coordonner les bailleurs de fonds. Une autre leçon importante apprise concerne la nécessité d'envisager les programmes efficaces en matière de prévention des conflits, à l'instar des programmes performants d'assistance électorale, comme des processus à long terme.

Outre les conclusions et recommandations incluses dans le corps du texte, le lecteur trouvera des informations complémentaires offertes par les matériaux suivants :

- **les encadrés**, dans lesquels les résultats clés et les explications sont présentés sous une forme aisément accessible ;
- **les perspectives** d'éminents professionnels issus d'organisations partenaires du PNUD et d'universitaires de premier plan ;
- **des études de cas** qui offrent des exemples précis et mettent en lumière les approches adoptées par les bureaux de pays du PNUD pour relever le défi de fournir une assistance électorale dans des contextes de conflit destructeur.

Les Annexes figurant à la fin du Guide débutent par un « questionnaire sur les enseignements tirés » qui peut servir de modèle pour l'évaluation de futurs programmes du PNUD. Elles comprennent également sept études de cas portant sur les pays ci-après énumérés, dans lesquels les programmes d'assistance électorale du PNUD ont pris en compte un aspect plus spécifiquement lié à la prévention ou à l'atténuation des conflits, à savoir : le Bangladesh, le Ghana, le Guyana, le Lesotho, le Kenya, le Nigéria et la Sierra Leone. Les Annexes s'achèvent par un exemple de pacte de paix et de code de conduite élaboré et approuvé par les partis politiques en lice lors des élections de 2006 au Guyana, qui constitue un bon exemple de mesure concrète pouvant servir de modèle pour d'autres pays où les rivalités électorales présentent un risque de conflit violent. Les références répertoriées à la fin du Guide orientent le lecteur vers d'autres informations et études académiques relatives aux conflits et aux élections.

Le contenu de ce Guide n'a pas de caractère prescriptif. Tout le monde s'accord à reconnaître qu'il n'existe pas d'élection « parfaite ». Les démocraties établies et émergentes cherchent toutes constamment à améliorer la tenue et la gestion des élections en apportant des ajustements à leurs processus électoraux, en introduisant des modifications dans leurs systèmes électoraux ou cadres législatifs, en apportant des améliorations dans la formation et l'éducation et en renforçant l'efficacité de l'utilisation des technologies de l'information. Chaque processus électoral est unique. Chaque pays est confronté à ses propres conditions, pressions et difficultés locales qui ont peu de chances de correspondre parfaitement à un modèle unique de changement. Par conséquent, dans la recherche de l'élaboration de formes efficaces en matière d'assistance électorale, susceptibles d'apaiser les conflits, le Guide indique clairement qu'il est vital de faire preuve de créativité et de flexibilité en veillant à ce que l'ensemble des partenaires et des parties prenantes nationales soient pleinement impliqués et engagés dans le processus.

Aucune élection n'est parfaite, chaque processus porte en soi un potentiel de conflit majeur qui peut, dans de nombreuses situations, dégénérer en violence en induisant des conséquences désastreuses sur l'état de stabilité nationale, de démocratie et de développement d'un pays. Il existe de nombreux exemples saisissants de cette affirmation, notamment l'assassinat de l'opposante pakistanaise Benazir Bhutto en décembre 2007, pendant la campagne précédant les élections générales. Dans les cas les plus graves, les crises électorales ont considérablement accéléré l'escalade des tensions, conduisant à la guerre civile ou à la reprise des violences dans certaines situations d'après-guerre, comme par exemple au Burundi en 1993 et au Libéria en 1997.

Aucune situation ne souligne mieux l'urgence d'admettre la connexion entre les élections et la prévention des conflits que l'expérience vécue par le Kenya fin 2007 et début 2008. Malgré les efforts soutenus et considérables déployés par l'ONU et la communauté internationale, bien avant le début des élections, pour éviter le conflit et la violence pendant le scrutin, l'annonce des résultats a donné lieu à une crise politique majeure qui a provoqué des émeutes qui se sont intensifiées du fait de l'exacerbation des idéologies politiques des partis opposés et des différences ethniques, faisant plus de 1 000 morts et des centaines de milliers de déplacés. L'imbroglio kényan corrobore une des conclusions majeures présentées dans ce Guide : les processus électoraux entachés de fraudes, de mauvaise gestion ou d'une influence excessive de la sphère politique peuvent aggraver les inégalités latentes et par conséquent raviver un conflit social plus profond et plus sérieux, et saper les progrès en matière de développement humain. L'expérience du Kenya souligne également les difficultés d'élaboration et de mise en œuvre de programmes efficaces pour atténuer les conflits durant les élections, même dans les cas où la violence est prévisible et peut être anticipée.

Néanmoins, le Guide recèle d'autres exemples qui tendent à démontrer qu'il a été possible, dans certains pays, de mettre en œuvre des stratégies ayant réussi à limiter, voire à éviter totalement des violences anticipées. Les élections générales de 2006 au Guyana illustrent parfaitement comment des programmes de prévention des conflits judicieusement gérés par les dirigeants locaux, avec un soutien international, ont transformé une compétition électorale annoncée comme étant d'une extrême violence en l'élection la plus pacifique dans l'histoire du pays. Les élections législatives et présidentielles de 2007 en Sierra Leone ont également démontré qu'un processus transparent, inclusif et bien administré pouvait conduire à des élections pacifiques et crédibles, même dans le cas d'un pays qui lutte encore pour se remettre des effets d'une terrible guerre civile. Enfin, les élections législatives de décembre 2008 au Bangladesh ont prouvé que la modification de certaines procédures électorales, le cas échéant, la création de cartes d'électeurs avec photo à l'appui, pouvait contribuer à renforcer la confiance et à atténuer les tensions qui avaient suscité des violences au cours de précédentes élections.

Par conséquent, l'une des principales conclusions qui se dégagent de ce Guide indique que le succès dans l'atténuation des conflits lors de la tenue d'élections exige souvent l'élaboration de stratégies complexes impliquant de nombreux acteurs et des approches variées. Lorsqu'un conflit possède des causes profondes, les actions de prévention doivent faire partie intégrante des programmes d'assistance électorale mis en œuvre par le PNUD et d'autres acteurs, non seulement à l'approche immédiate d'une élection majeure, mais encore et surtout tout au long du cycle électoral, car c'est là que se présentent les opportunités les plus fructueuses de renforcement des capacités institutionnelles et individuelles. En fin de compte, le succès des programmes dépend, dans une large mesure, de la volonté politique affichée par le gouvernement national, les partis politiques et les autres parties prenantes aux élections.

1

CONTEXTES :

voix, violence et
prévention des conflits

exprime-toi

1

CONTEXTES :

voix, violence et prévention des conflits

Quels sont les liens entre élections et prévention des conflits et comment les conflits destructeurs influent-ils sur la gouvernance et le développement ?

Lorsqu'ils sont réussis, les processus électoraux offrent un moyen efficace de canaliser les conflits sociaux en un débat respectueux et constructif, susceptible de permettre d'établir des règles communes pour élire des représentants du peuple incontestables, habilités à servir dans toutes les institutions de l'État, notamment dans l'exécutif et le législatif. En effet, il est aujourd'hui communément admis que seules des institutions démocratiques solides, telles que les élections, peuvent être le garant ultime de la paix sociale (Malloch Brown 2003). Des élections qui donnent la parole au peuple constituent essentiellement un important processus de gestion des conflits sociaux, par le biais des débats et des processus décisionnels pacifiques impliqués, aux termes desquels les « vainqueurs » appliquent les initiatives et les programmes promis et les « perdants » obtiennent la possibilité de jouer le rôle d'une opposition loyale et de faire de nouvelles tentatives lors de futurs scrutins.

Les processus électoraux représentent une méthode sûre, prévisible et légale d'arbitrage des conflits politiques et sociaux à travers le choix de représentants ou la résolution définitive de certaines questions soumises au jugement de la communauté (comme lors de référendums). Lorsque des élections sont organisées de façon crédible, elles imprègnent le gouvernement d'une légitimité obtenue grâce au consentement du peuple, renforçant ainsi les capacités de l'État à assurer la sécurité de la communauté en s'appuyant sur une autorité légitime fondée sur un État de droit, et à améliorer le niveau du développement humain par le biais d'une gouvernance efficace.

Des élections crédibles entraînent la formation de gouvernements légitimes qui bénéficient du soutien populaire pour leurs programmes et politiques.

D'autre part, c'est précisément parce que les processus électoraux sont des compétitions qui permettent aux candidats et aux partis politiques de mener campagne pour conserver ou gagner le pouvoir politique en mettant en lumière les écarts qui existent au sein de la société afin de s'attirer les faveurs des électeurs, qu'ils sont susceptibles de provoquer une escalade des conflits qui dégénèrent en violences. En effet, il est clair que les processus électoraux au cours des dernières années ont parfois servi de catalyseur pour des conflits avant, pendant et après le jour du scrutin. Il arrive que les tensions sont poussées à leur comble dans la dernière ligne droite avant le scrutin final, selon des scénarios multiples : les candidats durcissent le ton en ayant recours à des arguments plus radicaux, dans une tentative ultime pour mobiliser les électeurs les plus extrémistes ; les factions rivales se disputent les voix et tentent de garder la mainmise sur un territoire ; les partis et les factions essaient d'affaiblir, voire d'éliminer leurs adversaires afin d'acquérir ou de conserver le pouvoir politique. De la même manière, la violence culmine parfois lors des jours qui précèdent le scrutin ou le jour même du vote, pendant que se déroule le drame de la course électorale. Après le vote, un potentiel latent de violence postélectorale persiste, qui éclate au grand jour dès que des allégations de fraude ou de corruption se font entendre, ou lorsque les mécontents descendent dans la rue pour manifester leur insatisfaction ou pire encore, prennent les armes pour contester les résultats des élections.

Ainsi, les processus électoraux peuvent contribuer à consolider la paix ou à fomenter les troubles, en servant de catalyseur au conflit.

1.1 Rôles constructifs des élections dans la prévention des conflits

Comment des processus électoraux crédibles, menés de façon équitable peuvent-ils participer à la gestion des différences sociales et à la conquête pacifique du pouvoir politique ? En théorie et en pratique, les élections permettent de gérer et de traiter les conflits, en induisant les actions suivantes (voir aussi l'Encadré 1) :

- **Création de légitimité.** Lorsque les processus électoraux sont crédibles, qu'ils se rapprochent de l'idéal de liberté et d'équité et intègrent toutes les composantes de la société en vertu d'une législation bien pensée sur le droit de la citoyenneté et l'inscription des électeurs, le « mandat » accordé par le peuple aux candidats et aux partis politiques victorieux confère à la gouvernance une légitimité incontestable. Les gouvernements légitimes sont plus aptes à gérer les conflits de manière positive que les gouvernements illégitimes.
- **Expression de la volonté du peuple.** Comme l'affirme Derrick Marco de l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA), « des élections crédibles doivent être comprises comme des élections où la volonté... du peuple s'est exprimée dans un environnement pleinement participatif, libre de toute forme d'intimidation, de violence et de coercition, autorisant les électeurs à exercer leur droit de vote. L'adjectif « **crédible** », qui implique la notion d'un cadre de mesure élargi, englobant l'environnement dans lequel les élections se sont déroulées semble plus approprié que des termes tels que « libre », « équitable » et « légitime » pour qualifier ce processus. Il laisse aussi l'entière responsabilité de déclarer une élection libre et équitable à l'OAE [organe d'administration des élections], qui a l'obligation légale de se prononcer en dernier ressort sur les résultats et les élections d'une façon générale »¹.

- **Choix des représentants.** Des processus électoraux équitables ne préjugent ni de la nature de la société ni de l'identité des élus et de leurs électeurs ; en effet, le processus électoral consiste à définir ce que l'on entend précisément par « représentation ». En d'autres termes, un bon processus électoral devrait permettre à la société de déterminer elle-même la nature des affinités et des différences entre élus et électeurs (Ellis 2006). La représentation peut être géographique, idéologique, identitaire (selon des critères d'appartenance religieuse, d'origine ethnique ou de sexe), ou autre.
- **Définition d'un ordre du jour.** Les processus électoraux déterminent l'ordre de priorité des sujets qui intéressent la communauté au premier chef. Ils permettent de définir les questions prioritaires et présentent diverses options pour y faire face. En effet, durant leur campagne, les candidats établissent un programme dans lequel ils inscrivent les questions qui leur semblent prioritaires, et qui serviront à fixer l'ordre du jour en cas de victoire.
- **Voix et éducation.** En principe, les processus électoraux donnent la parole aux citoyens, en ce qu'ils offrent une opportunité à tous les membres de la communauté politique de s'exprimer sur un même pied d'égalité, en votant. Le vote, la voix et l'opinion de chaque personne recueillis au cours du scrutin sont ainsi entendus de façon équitable ce jour-là. Lorsqu'ils cherchent à déterminer leur intention de vote, les électeurs relèguent aux candidats la responsabilité de les « éduquer » sur les questions de politique. En théorie, les électeurs sont informés par les dirigeants politiques sur ce que ces derniers considèrent comme des questions clés, et ils apprennent davantage sur la gamme des options possibles en matière de politique publique, ainsi que sur les coûts, les conséquences et les considérations qui s'y rattachent à travers les débats et les discours.

¹ Contribution écrite de Derrick Marco (IDASA) au présent Guide (voir Perspective 1).

ENCADRÉ 1

CONFLITS CONSTRUCTIFS ET CONFLITS DESTRUCTEURS

Le conflit est l'essence du changement social, notamment le changement social progressif (à l'instar de la diffusion des droits de l'homme), et à ce titre, il est considéré comme étant, par moments, à la fois constructif et destructeur. En général, pour bien distinguer ces deux aspects du conflit, il convient d'en rappeler la définition.

Selon Louis Kriesberg, spécialiste en résolution de conflits, le conflit est un terme général qui « dépeint une situation dans laquelle deux ou plusieurs personnes ou groupes développent la ferme conviction qu'ils poursuivent des objectifs incompatibles » (2004 : 2). Kriesberg distingue le conflit constructif du conflit destructeur, en fonction des critères selon lesquels le conflit est posé. Dans le même temps, il observe qu'un conflit donné n'est strictement jamais l'un ou l'autre, mais que sa typologie repose sur son degré d'appartenance à l'une ou l'autre de ces catégories.

- **Le conflit constructif** est régi par une dynamique qui repose sur la persuasion et la promesse de retombées bénéfiques et se caractérise par des approches de résolution des problèmes ; ceux qui s'engagent dans un conflit constructif reconnaissent les « autres » comme des entités légitimes dont ils ne cherchent pas à menacer l'existence. Lorsque ce principe est appliqué à un processus tel que celui des élections, Kriesberg indique que les conflits sont constructifs dans la mesure où ils fournissent une base pour une relation continue dans laquelle les conflits futurs sont traités de manière constructive.
- **Le conflit destructeur** est « imposé unilatéralement, avec peu ou pas de considération pour les intérêts et les besoins de la partie à laquelle il est imposé. Le résultat d'un tel processus est ressenti par une ou plusieurs des parties concernées comme étant oppressif et nécessitant réparation, ou comme humiliant et appelant à la vengeance. » À l'instar du conflit constructif, le conflit destructeur tend à se perpétuer ; les luttes destructrices conduisent à l'instauration d'un certain type de relation entre les parties qui les contraint à envisager également tous les conflits à venir de manière destructrice (2004 : 21).

Il convient toutefois de préciser, en guise d'avertissement, que toutes les élections ne portent pas systématiquement sur des questions de politique ou de principe, mais sont souvent décriées pour être bien plus focalisées sur la personnalité ou le charisme des candidats. En effet, il est fréquent de noter qu'un grand nombre de processus électoraux se caractérisent par une absence de démarcation manifeste sur le plan des propositions politiques émises par les différents candidats, qui est aggravée par la faible réactivité des électeurs, qui ne disposent pas d'un niveau d'éducation suffisant pour remédier au manque de diversité d'opinions sur les questions politiques soulevées.

Pour qu'un processus électoral donné satisfasse aux exigences de toutes les fonctions susmentionnées, il convient d'abord qu'il réponde de manière globale à des critères de qualité qui se résument souvent à qualifier les élections de « libres et équitables » ou non. Comme le soutiennent Reynolds et Elklit, « le plus grave échec constaté en matière d'évaluation des

élections jusqu'à ce jour est la tendance à considérer la qualité d'une élection d'une manière bimodale. Ainsi dira-t-on d'une élection qu'elle est soit bonne soit mauvaise ou encore, pour esquiver la question, qu'elle est « substantiellement libre et équitable ». Mais il ne fait aucun doute qu'il est possible d'envisager la qualité des élections, selon les situations et les époques, sur la durée, en constante évolution... En résumé, il faut observer le processus et son résultat pour évaluer la qualité d'une élection dans son ensemble ». (Reynolds et Elklit 2005 : 3)

1.2 Conflit électoral destructeur

Il apparaît clairement à la lumière des expériences récentes que les processus électoraux peuvent stimuler ou catalyser des conflits sociaux destructeurs, comme dans le cas du Burundi, du Cambodge, de l'Éthiopie, du Guyana, d'Haïti, du Kenya, du Sri Lanka et du Zimbabwe, qui ne représentent que quelques exemples de pays où les processus électoraux ont été continuellement marqués par la violence. Dans le cas

des situations les plus destructrices, comme lors des élections présidentielles de 1992 en Angola ou les élections législatives en Algérie au cours de la même année, les élections et leurs résultats sont souvent amenés à jouer le rôle d'un puissant stimulant pour la violence qui dégénère en guerre civile.

La violence électorale peut être définie de la manière suivante :

...Des actes ou des menaces de coercition, d'intimidation ou de dommages physiques infligés en vue d'influencer un processus électoral ou qui se manifestent dans un contexte de course électorale. Lorsqu'elle est perpétrée dans le but d'exercer un impact sur le processus électoral, la violence peut être employée pour influencer soit sur le processus des élections proprement dit, comme dans le cas d'actions visant à retarder, perturber ou faire avorter un scrutin, soit sur les résultats : la détermination des vainqueurs dans les courses électorales à des mandats politiques ou pour obtenir l'approbation ou le rejet de questions référendaire.²

Carl Dundas, qui participe aux discussions en ligne du Réseau du savoir électoral de l'ACE dans le cadre des recherches menées pour les besoins de l'élaboration de ce Guide³, établit une distinction utile entre « la violence visant à perturber une élection, qui est initiée par ceux qui n'ont aucun intérêt à ce que cette élection ait lieu », et « la violence électorale déclenchée par la rivalité entre les partis politiques et/ou les candidats en lice ».

Les interprétations de la nature et des attributs couramment associées à la violence électorale ont été regroupées ci-après d'après les conclusions tirées de recherches universitaires et de réflexions de praticiens.

- **Les élections ne sont pas la « cause » proprement dite de la violence.** Au contraire, les causes profondes d'un conflit trouvent souvent leur origine dans les désaccords économiques, sociaux et politiques profondément ancrés et la répartition du pouvoir entre les diverses forces sociales concernées par le processus électoral.
- **La violence électorale est une sous-catégorie de la violence politique,** par le biais de laquelle les acteurs du processus ont recours à la contrainte de façon déterminante pour faire prospérer leurs intérêts ou à des fins politiques précises. De la même façon, les sociétés soumises à la violence électorale sont normalement exposées à une violence politique plus étendue ou à d'autres types de violence politique. La Colombie, l'Inde, l'Indonésie, le Kosovo et le Sri Lanka sont des exemples de cas où la violence électorale s'inscrit dans un contexte plus vaste de conflit social de longue date.
- **La violence électorale se traduit par des actes,** tels que les assassinats d'adversaires politiques ou les bagarres spontanées entre groupes de sympathisants rivaux, par **des menaces, de la coercition et de l'intimidation** à l'encontre des adversaires, des électeurs ou des agents électoraux. Les menaces et les intimidations sont des formes de coercition tout aussi puissantes que des actes de violence physique. En effet, les actes d'intimidation à plus grande échelle, qui consistent, par exemple, à lancer des grenades au milieu d'une foule de sympathisants rivaux⁴ visent à semer la peur et la terreur afin d'empêcher ces personnes de se mobiliser et les dissuader d'aller voter.
- **Les actes de violence peuvent s'exercer à l'encontre de personnes ou de biens,** notamment le ciblage de communautés ou de candidats ou la destruction délibérée de matériel, de véhicules, de bureaux ou d'urnes liés à la campagne de vote.

² Dans une autre définition utile, Fischer (2002 : 4) donne la description suivante : « les conflits et la violence liés aux élections se définissent comme tout acte ou menace d'intimidation, d'atteinte à l'intégrité physique, de chantage ou d'abus, perpétré(e) de manière aléatoire ou organisée, à l'encontre d'un acteur de la vie politique en vue de façonner, de retarder ou d'influencer le processus électoral. La sécurité des élections est définie comme étant le processus de protection des parties prenantes à l'élection, ainsi que des informations, des installations et des activités liées au processus électoral ».

³ Dans le cadre de la méthodologie de recherche élaborée pour les besoins de ce rapport, des demandes ont été adressées aux membres du Réseau du savoir électoral de l'ACE (voir le site Web www.aceproject.org) et des réponses ont été renvoyées par un grand nombre de praticiens de par le monde. Les résultats de ces échanges en ligne ont été globalement intégrés à ce rapport et signalés de manière spécifique, au cas par cas, comme dans cet exemple.

⁴ Cet incident s'est produit en avril 2004 durant un meeting électoral à Srinagar, la capitale de l'État indien de Jammu-Kashmir, dans le contexte des élections parlementaires nationales indiennes. Voir « Grenade Attack at Mehbooba's Rally: Three Killed, Cameraman among 7 Injured » The Tribune, 25 avril 2004. Disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.tribuneindia.com/2004/20040426/main1.htm.

- **Les modalités de conception, de gestion et de mise en œuvre du processus électoral et de son administration** ont une incidence forte sur la violence électorale. Des élections considérées comme libres, équitables et transparentes sont moins susceptibles de générer de la violence que celles qui sont marquées par des allégations de mauvaise gestion ou de fraude délibérée.

Comme le suggère ce dernier point, il existe un lien complexe entre la violence électorale et la fraude électorale ou la tricherie⁵. D'une part, l'usage de méthodes coercitives pour gagner des voix ou influencer les résultats est en soi une forme de fraude électorale. D'autre part, la tricherie ou la fraude massive, à l'exemple de manœuvres visant à corrompre les électeurs, de manipulation du scrutin, de dépouillement erroné ou d'autres mesures (telles que la libération de prisonniers en grand nombre pour aller voter), sont susceptibles d'inciter à une réaction violente. En effet, la mobilisation massive et la résistance armée aux autorités gouvernementales vient en réaction aux allégations de vol, de fraude ou de démocratie « de façade »⁶.

1.3 Les effets du conflit électoral destructeur sur la gouvernance et le développement

Dans la plupart des cas, les conflits électoraux ont des effets dévastateurs sur la gouvernance et le développement. En effet, lorsqu'une telle violence se produit, elle empêche souvent le fonctionnement normal des institutions gouvernementales émanant de consultations électorales controversées, à cause de la violence ayant entaché l'équité du processus

et la légitimité des résultats de l'élection⁷. Comme l'observe la chercheuse Kristine Höglund (Höglund 2006: 2 ; passage en italique dans le texte original) :

Du point de vue des politiques démocratiques, la violence et l'insécurité influencent les résultats ou l'issue des élections de diverses manières. Des menaces ou des actes d'intimidation peuvent être utilisés pour faire obstacle à l'inscription des électeurs. La participation électorale peut s'en ressentir dès lors qu'une importante partie de la population s'abstient de voter par peur de la violence. Des agressions, des menaces et des assassinats politiques pendant la campagne électorale peuvent obliger les candidats à se retirer du processus électoral ou empêcher le déroulement des élections.

Du point de vue de la gestion du conflit, la violence peut avoir un impact négatif en polarisant l'électorat sur des questions conflictuelles et, dans des cas extrêmes, conduire à de nouvelles flambées de violence. Dans les situations d'insécurité, les autorités sont plus tentées de lancer des appels au respect de l'ordre public plutôt qu'à la réconciliation.

Il existe un lien évident entre les conflits violents et le développement humain limité. Aux Philippines par exemple, les provinces qui ont connu la plus grande violence électorale sont également les plus pauvres⁸. La violence électorale, tout comme les autres formes de conflit violent, peut être synonyme de « contre-développement » étant donné que des incidents liés à la violence portent atteinte à la légitimité de l'État, mettent en fuite les investisseurs nationaux et étrangers et abaissent considérablement les niveaux de confiance sociale⁹.

⁵ Pour une analyse détaillée de ce qu'est la fraude électorale, voir Lehoucq (2003).

⁶ Sur la notion de démocratie « de façade », voir Large, Judith et Sisk, Timothy, *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*, chapitre 4 2006: 113-150.

⁷ Le qualificatif « dans la plupart des cas » est nécessaire parce que, dans certaines situations, les défis que posent les groupes rebelles peuvent accroître le soutien public aux régimes en place. Par exemple, Garcia et Hoskin relèvent ce qui suit concernant la Colombie : « La violence est un défi à la politique électorale, mais ne la rend pas nécessairement illégitime. La dynamique de la violence génère des effets négatifs sur le processus électoral et l'impact de la violence politique sur la participation électorale suggère une remise en question croissante des institutions et des organisations démocratiques. Toutefois, dans un pays comme la Colombie, qui a une longue histoire d'élections institutionnalisées, les institutions politiques peuvent faire preuve d'une remarquable résilience face aux agressions de groupes armés. Ceux-ci peuvent causer des dégâts sans arriver à saper la légitimité associée au processus électoral. » Voir Garcia, Miguel et Gary Hoskin, « Political Participation and War in Colombia », Crisis States Programme Briefing Paper No. 14, décembre 2003. Disponible en ligne au format PDF, à l'adresse suivante : www.crisisstates.com/download/bp/bp14.pdf.

⁸ Pantino et Velasco (2006) observent que : « L'île sudiste de Mindanao et la Région autonome de Mindanao (ARMM) connaissent régulièrement des violences électorales très marquées. L'ARMM se trouve également être la région ayant les indicateurs sociaux les plus faibles et l'indice de misère le plus élevé. Sa vulnérabilité à l'exploitation politique organisée est également très élevée. L'exploitation politique organisée signifie que le ballet de l'organisation des hommes politiques, c'est-à-dire les réseaux, les alliances et les fiefs, ainsi que la structure de la campagne déterminent l'issue des élections ».

⁹ L'expression décrit non seulement les effets de la guerre civile sur le développement, mais aussi la situation des régions faisant face à une violence politique très marquée. Voir Hoeffler, Anke et Marta Reynal-Querol, « Measuring the Costs of Conflict », Centre for the Study of African Economies, University of Oxford, avril 2003.

D'autre part, il est également possible de trouver des rapports de cause à effet entre le sous-développement et la violence : de fortes inégalités dans la répartition des richesses, le partage du pouvoir ou l'accès aux avantages sociaux exposent davantage de sociétés à la violence. Bien qu'il soit difficile de décrire de manière définitive ces liens de causalité, les rapports entre conflit électoral et développement se conçoivent mieux comme un cercle vicieux dans lequel la guerre et le sous-développement se renforcent mutuellement.

Cette conclusion suggère que la prévention des conflits dans les processus électoraux peut également transformer le cercle vicieux en un cercle vertueux, au sein duquel des élections plus crédibles contribuent à légitimer la gouvernance et ouvrent la voie à de meilleures opportunités pour le développement humain.

2

ANALYSE :

causes, typologie et surveillance
du conflit électoral

vérifiez les votes !

2 ANALYSE :

causes, typologie et surveillance du conflit électoral

Quels sont les causes sous-jacentes et immédiates de la violence électorale ?

Deux semaines avant les élections législatives et locales très attendues du 14 mai 2007 aux Philippines, Wilfredo Garcia, le chef de la police nationale, a indiqué que 22 politiciens avaient été tués et que près de 80 événements violents avaient eu lieu en rapport avec les élections pendant les quatre mois de la campagne officielle qui ont précédé le scrutin¹⁰. Depuis que le mouvement du « pouvoir du peuple » a instauré la démocratie dans le pays en 1986, tous les cycles électoraux sont marqués par une violence généralisée.

Dans cet exemple, les observateurs ont attribué les causes de ce type de violence électorale à plusieurs facteurs interdépendants : historique d'intenses rivalités entre clans politiques, âpre compétition pour l'accès aux postes gouvernementaux potentiellement influents permettant de profiter des ressources et des largesses de l'État, culture de la violence largement ancrée dans un pays où les armes légères sont disponibles à profusion et souvent utilisées¹¹. Selon la police, les hommes politiques influents disposaient de leur propre milice et certains membres des forces de sécurité assuraient également la protection des dirigeants politiques ou étaient au service de ces derniers. En outre, des forces insurgées de certaines régions du pays avaient intensifié leurs attaques pendant le processus électoral¹².

Bien qu'il n'existe pas de base de données spécifique sur la violence électorale ou la « violence politique » de manière plus générale, les preuves de ces incidents et

de beaucoup d'autres cas similaires semblent indiquer que la violence électorale est très répandue. D'après au moins une étude dont l'objectif était d'évaluer l'ampleur du problème dans le cadre d'une recherche transnationale, au moins la moitié des processus électoraux observés en 2001 avaient donné lieu à des violences électorales avant, pendant ou après les jours déterminants du scrutin (Fischer 2001). Alors qu'aucune théorie à elle seule ne peut expliquer toutes les causes profondes de la violence électorale, il se dégage tout de même un consensus autour de l'importance des trois éléments suivants : le contexte de démocratisation ou de changement politique dans lequel se produit la violence, les effets du choix d'un système électoral dans une dynamique de conflit, ainsi que la nature et la typologie de la mobilisation politique.

Les Encadrés 4 et 5 à la fin de la section 2 donnent un aperçu de ces thèmes et analysent les indicateurs et les dynamiques du conflit électoral. Les résumés des encadrés peuvent aussi servir d'outil d'évaluation pour identifier des méthodes d'élaboration des programmes de prévention des conflits afin de circonscrire les scénarios d'escalade les plus probables. La sous-section qui fait suite à ces encadrés (Section 2.5) peut également être utile à cet effet.

¹⁰ Magato, Manny, « Philippine Police Warn of Rising Poll Violence », Reuters, 24 avril 2007. Quelque 12 sièges de sénateurs, 235 sièges de la Chambre des représentants et 18 000 postes de conseillers municipaux étaient en jeu lors de ces élections. La plupart des campagnes électorales dans le pays ont été entachées par la violence ; lors de la course à la présidence en 2004 par exemple, 140 personnes sont mortes des suites de violences électorales.

¹¹ Pantino, Patrick et Djorina Velasco, « Election Violence in the Philippines », articles du bureau de la fondation Friedrich Ebert aux Philippines, disponibles en ligne, à l'adresse suivante : library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50071.pdf.

¹² L'explosion d'une bombe à Tucaronng dans l'île de Mindanao, le 9 mai 2007, a été attribuée aux insurgés et reliée au processus électoral.

2.1 Le contexte et les sentiers de la démocratisation

Le contexte de la démocratisation joue un rôle essentiel dans l'évaluation des moyens par lesquels les processus électoraux peuvent servir de catalyseurs à la violence. La recherche actuelle a tendance à traiter de la violence électorale selon qu'elle relève de l'une des catégories suivantes :

- **Les pays en transition**, qui sont passés d'un régime autoritaire ou de parti unique à un régime multipartite. Ces pays sont considérés comme régis par des systèmes partiels, peu solides, de façade ou des zones grises (mixtes), qui peuvent notamment être sujets ou exposés à des conflits en raison des incertitudes induites par l'état de transition que traverse ces sociétés (comme dans le cas des Philippines, mentionné précédemment, qui a connu une première transition démocratique en 1986, il y a plus de 20 ans) (Carothers 2002).
- **Les démocraties en construction**, qui restent exposées à des chocs et ont besoin d'être davantage renforcées afin de rendre le système moins vulnérable. Par exemple, le Guyana est officiellement une démocratie depuis 1966, mais la qualité de cette démocratie s'est détériorée à mesure que le tribalisme politique, les difficultés économiques, les idéologies inspirées de la guerre froide et les migrations ont fait des ravages. Pendant 50 ans, le Guyana a connu une violence électorale continue, perpétrée essentiellement par les partisans de ceux qui avaient perdu le pouvoir¹³. Les élections de 2006 ont été les toutes premières élections sans réelle violence électorale.
- **Des sociétés en situation d'après-guerre**, qui connaissent une transition de la guerre à la démocratie et pour lesquelles les élections sont considérées comme un tournant décisif dans la mise en œuvre d'un accord de paix mais où i) le désarmement et la démobilisation peuvent être incomplets, ii) la division sociale et l'hostilité sont

fortement ancrées, iii) ceux qui rejettent les termes de l'accord de paix peuvent poursuivre leurs opérations et/ou iv) l'impact économique et social de la guerre demeure fort (ex. : République démocratique du Congo en 2006).

- Des situations où sont organisés des **référendums afin de ratifier des accords de paix** (comme en Irlande du Nord et en République d'Irlande en mai 1998, un scrutin où 71 % des électeurs en Irlande du Nord ont approuvé l'Accord de Belfast) ou de **déterminer le statut de souveraineté** d'un territoire litigieux (comme au Timor-Oriental en 1999, où près de 79 % des électeurs ont opté pour une autonomie vis-à-vis de l'Indonésie).

2.2 Systèmes électoraux et dynamique des conflits

Il existe un autre facteur important, voire crucial, dans l'évaluation des conditions qui favorisent le rôle potentiel stimulateur de conflit violent que les élections peuvent être amener, qui repose sur la force de l'impact que certains types de systèmes électoraux exercent en matière de gestion des conflits (Reilly et Reynolds 2000; Reynolds, Reilly et Ellis 2005)¹⁴.

Les relations qui existent entre les règles de la course électorale et les probabilités de résolution ou d'escalade des conflits qui y sont associées ont fait l'objet d'un grand nombre d'analyses critiques (Lijphart 2004, Norris 2004, Reilly 2006, Reilly 2001, Reilly et Reynolds 2000), tout comme la question plus spécifique, du choix des systèmes électoraux dans les années d'après-guerre (Blanc, Hylland, et Volla 2006)¹⁵. Bien que les autres aspects des processus électoraux soient également importants (tels que l'administration des élections décrite ci-dessous), le système électoral est perçu par les spécialistes comme un facteur crucial qui requiert une analyse très précise parce qu'il définit les règles du jeu régissant la tenue des élections. En effet, ces règles déterminent pour une large part les partis qui seront inclus ou exclus des coalitions gouvernementales au lendemain des élections. Ainsi

¹³ Pour une évaluation de la situation du Guyana, voir le rapport conjoint de l'IFES publié à la mi-2006, « Guyana EVER Report 1: Review of June 20-July 11, 2006 ». Document disponible en ligne, au format pdf, à l'adresse suivante : www.ifes.org/files/EVER_Report_guyana_1.pdf.

¹⁴ Pour une évaluation détaillée des systèmes électoraux et du rôle du PNUD dans l'assistance technique en matière de choix et de réforme des systèmes électoraux, voir la Note de pratique de 2004 « Electoral Systems and Processes ». Disponible en ligne, au format pdf, à l'adresse suivante : www.undp.org/governance/docs/ElectionsPN_English.pdf.

¹⁵ Pour un guide faisant autorité en matière de systèmes électoraux, voir Reynolds, Andrew, Ben Reilly, Andrew Ellis, et al. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

distingue-t-on, parmi les liens déterminants qui existent entre le type de système électoral et les éventuelles violences électorales les éléments suivants :

- La **structure du système des partis** découle souvent directement du choix du système électoral car les règles gouvernant les élections ont un rôle incitatif ou dissuasif quant à la formation et au maintien des coalitions (Reilly 2006). L'influence des systèmes électoraux est déterminante sur la formation des partis politiques, la probabilité et le moment de leur fusion ou de leur séparation, leurs chances de parvenir au pouvoir et les divisions sociales susceptibles d'apparaître au sein de tout groupe politique (par ex. au niveau des municipalités, des régions ou du pays).
- Les **méthodes utilisées par les candidats pour élaborer leur discours politique**. Dans certains cas, il est possible d'inciter les candidats à certains postes à adopter certains types de discours. Un exemple assez courant de ces pratiques est illustré par la nécessité, pour le vainqueur de l'élection présidentielle, d'obtenir un pourcentage minimum de voix dans un grand nombre de régions, souvent géographiquement dispersées. Cette règle impose aux candidats de s'adresser au moins à quelques électeurs dans l'ensemble du pays, ce qui les incite, dans le cas des élections présidentielles, par exemple, à être des artisans de l'unité et non de la division de la société.
- La **nature de la course à l'élection** en termes d'enjeux. D'un point de vue technique, le système électoral transpose les votes en « sièges » ou en postes spécifiques et vise à déterminer les règles de formation de la coalition gouvernementale. Les systèmes dans lesquels le vainqueur des élections « rafle tout », notamment le scrutin majoritaire uninominal à un tour/à majorité simple, accordent aux candidats ayant franchi un certain seuil en termes de voix (par exemple 50 % dans les systèmes à majorité simple, voire moins pour les scrutins majoritaires uninominaux à un tour) tout le pouvoir décisionnel sur l'ensemble de la communauté. Il est à craindre que de tels systèmes puissent créer des mécontentements et catalyser la violence dans les sociétés où la démocratie n'est pas bien établie. D'autres systèmes, tels que le

mode de scrutin préférentiel ou le système à deux tours, ont des effets similaires à ceux du « grand gagnant » (Lijphart 2004). Quant aux systèmes proportionnels, ils accordent aux différents partis politiques une part du pouvoir politique qui correspond de manière plus équitable à l'ensemble de leurs suffrages.

Il est généralement recommandé aux pays confrontés à d'importantes divisions sociales notamment ethniques, religieuses ou identitaires, d'abandonner le système où le gagnant remporte tout au profit d'un système qui traduit de manière plus cohérente la diversité de la société dans les organes législatifs et représentatifs, à savoir la représentation proportionnelle (RP). Au regard des expériences des dernières années, c'est un conseil judicieux qu'il importe de prendre en considération. Les élections à représentation proportionnelle dans des pays tels que l'Afrique du Sud (1994, 1999 et 2004) ou l'Irlande du Nord (particulièrement en 1998) ont été considérées comme un choix presque nécessaire pour la paix. Elles accordent en effet la priorité à l'inclusion plutôt qu'à l'exclusion et, dans l'idéal, à une large représentation plutôt qu'à une représentation restreinte.

Au demeurant, il n'existe pas de système électoral parfait qui corresponde à tous les contextes, et le choix du système n'est jamais une question purement technique. Ainsi, les personnes impliquées dans la sélection du mode électoral sont souvent confrontées à une prise de décision difficile, du fait de l'impossibilité de préjuger à l'avance des performances d'un système électoral dans une société donnée. Par conséquent, il est tout aussi important d'évaluer les effets anticipés du système électoral sur la dynamique des conflits au moment où l'on décide de l'adopter (souvent en phase préparatoire d'une constitution ou durant des pourparlers de paix) que d'examiner, en parallèle, l'incidence des systèmes actuellement mis en œuvre sur les dynamiques de conflit (voir aussi l'Encadré 2).

ENCADRÉ 2

CONSIDÉRATIONS LIÉES AU CHOIX DU SYSTÈME ÉLECTORAL ET AU CONFLIT ÉLECTORAL

La liste ci-dessous répertorie les principaux éléments qui déterminent le type de système électoral à mettre en œuvre.

- La **formule électorale**. Il s'agit du mode de calcul ou de ventilation des votes qui permet de déterminer les attributions des sièges dans une assemblée législative ou un conseil municipal ou l'accession à une charge telle que celle de président. Les éléments de la formule électorale sont décisifs pour évaluer les modalités de contribution ou d'absence de contribution des systèmes électoraux à la gestion des conflits.
- La **taille de la circonscription**. C'est le nombre de sièges alloué à une circonscription donnée. Il existe une distinction clé entre les circonscriptions à un seul siège (autorisées à désigner un seul candidat vainqueur) et les circonscriptions à plusieurs sièges. À l'extrémité de l'échelle se trouve le pays tout entier, considéré comme une circonscription unique faisant appel à la représentation proportionnelle, comme ce fut le cas lors des élections de 1994 en Afrique du Sud et de 2005 en Iraq. La taille de la circonscription est essentielle en raison de son effet sur l'inclusion et l'exclusion des forces sociales majeures au travers de la représentation proportionnelle. En effet, plus la circonscription est étendue (plus le nombre de sièges qui lui reviennent est élevé), plus la proportionnalité des résultats est importante. Dans les circonscriptions plus grandes, comme dans les systèmes de circonscription à plusieurs sièges, il a été prouvé que le résultat est plus inclusif, par exemple pour les femmes ou pour la représentation de la diversité ethnique.
- Le **ratio vote-siège**. Combien de voix faut-il pour obtenir un siège dans une assemblée législative, 10 000 ou 100 000 voix ? Ce ratio varie et reste tributaire de la taille de la population du pays. Par exemple, le fait de maintenir une grande assemblée législative dans un petit pays suscite des préoccupations liées aux coûts de fonctionnement induits et des pertes de capacité de prise de décision qui risquent d'en découler. Le ratio vote-siège est un facteur important pour les médiateurs de conflits car il détermine si les petits partis seront représentés ou pas.
- **Délimitation des frontières**. La délimitation des frontières est l'un des éléments les plus controversés de l'élaboration du système électoral, qui affecte l'ensemble de la formule électorale. Combien de circonscriptions y aura-t-il et comment seront-elles reliées à la répartition géographique des électeurs (par exemple, par rapport à la carte ethnique, raciale ou religieuse) ? Les circonscriptions électorales dans les sociétés multiethniques devraient-elles refléter les divisions établies selon les modes de vie des différentes ethnies ou au contraire les transcender d'une manière explicite ?

2.3 Examen des causes profondes

Les explications relatives aux relations complexes qui existent entre les processus électoraux et l'analyse des conflits se focalisent sur les **enjeux** de la course électorale, sur les **attentes** liées à la victoire ou à la défaite à l'issue des consultations électorales et sur les incitations créées à la faveur du processus électoral, autrement dit, les rétributions des actions et des comportements induits par les règles du jeu électoral.

Les **enjeux** des élections peuvent être examinés de plusieurs manières selon le contexte. Une des causes courantes de la violence électorale découle du fait que les enjeux liés à la victoire ou à la perte de postes politiques convoités peuvent être de taille, notamment dans les situations de précarité, de pauvreté et d'inégalité extrêmes. Lorsque le mandat électoral vient à signifier pour celui qui l'emporte un moyen de subvenir non seulement à ses propres besoins mais aussi à ceux de l'ensemble de son clan, de sa faction ou de son groupe ethnique, l'on comprend mieux pourquoi

les partis et les candidats engagés dans une élection refusent souvent d'envisager les conséquences de leur défaite. Des études menées sur la violence post-électorale mettent souvent en lumière la perpétuation de certaines pratiques politiques népotistes, qui s'articulent essentiellement autour de la personne des politiciens, assimilés à des « chefs de gang » qui contrôlent les ressources, comme par exemple l'accès à l'emploi et au revenu, et administrent les services publics tels que le logement, les soins de santé ou les marchés publics lucratifs.

Ainsi, les enjeux des élections sont souvent considérés comme des opportunités de pratiquer la corruption et d'accéder à des activités génératrices de revenu. Cette situation entraîne à son tour la formation de factions, établies souvent sur la base de critères religieux, sectaires, ethniques ou politiques pour lesquelles le contrôle de l'État conduit au renforcement des divisions de classes ou des différences sociales. Les chercheurs ont noté que l'existence de liens étroits et renforcés entre le contrôle de l'État, les opportunités économiques et les politiques communautaires, qu'on appelle les « inégalités horizontales », contribue grandement à la probabilité d'affrontement violents (Stewart 2001).

Alors qu'on accorde beaucoup d'attention aux élections nationales en tant que confrontations à haut risque, l'on constate que dans le cas d'États faibles et défaillants, l'essentiel de la violence électorale est en réalité très localisée, car les enjeux électoraux au niveau local, comme par exemple les élections municipales, sont tout aussi importants. Des recherches conduites sur les élections locales montrent que l'accession au pouvoir au niveau municipal est un important facteur de violence électorale. Darlene Damm, spécialiste de l'Asie, note qu'au Cambodge, « À la fois aux niveaux local et national, la violence électorale prend la forme d'une intimidation directe des électeurs par des actes dirigés contre des individus spécifiques. En outre, la violence qui se manifeste au niveau national est fomentée par des protagonistes qui tentent de contrôler les institutions sociales qui influencent le choix des électeurs, notamment les médias ou la société civile » (2003 : 3). Damm affirme,

dans la même veine, que le gouvernement central au Cambodge n'a jamais traduit en justice les auteurs d'actes de violence électorale perpétrés à l'échelon local. L'expérience du Cambodge illustre un point plus général : ironiquement, les efforts visant à mettre en œuvre une gouvernance plus active et plus efficace par la décentralisation du pouvoir peuvent également contribuer à augmenter les enjeux des consultations locales et favoriser ainsi les facteurs de violence électorale.

La violence électorale peut aussi être générée à la faveur des **attentes** des acteurs du jeu électoral, qui anticipent ou redoutent les fruits de la victoire ou les dangers et les risques liés à la défaite. Des élections peuvent ainsi aggraver un conflit social, dans des situations d'incertitude ou de certitude prononcées à l'égard de l'issue du scrutin. Dans ce sens, le lien entre attentes et violence est problématique et difficile à comprendre.

Par exemple, en cas de forte incertitude sur le résultat final du processus électoral, lorsque les marges de victoire sont très rapprochées, il est probable que les allégations de fraude provoquent la frustration, voire des confrontations violentes ou que les protagonistes utilisent la violence pour influencer des résultats incertains en essayant de limiter la participation des partisans de leurs adversaires. Pour les candidats sortants qui veulent s'accrocher au pouvoir mais redoutent qu'une éventuelle majorité se dégage en faveur des partis de l'opposition, le recours à la violence et à l'intimidation pour s'assurer la victoire aux élections est une allégation courante. À l'approche des élections législatives de mars 2005 au Zimbabwe, des leaders de l'opposition auraient été arrêtés et torturés, la presse intimidée et les observateurs internationaux tenus à l'écart¹⁶. Au Zimbabwe toujours, un scénario similaire s'est déroulé lors des élections fortement contestées de 2008, au cours desquelles il y eut de nombreuses allégations d'actes de violence perpétrés, entre le premier et le second tours des élections présidentielles, à l'encontre des membres de l'opposition, dont le candidat se retira finalement de la course¹⁷.

¹⁶ Sisk, Timothy, « Elections in Fragile States, Between Voice and Violence » (Elections dans les États fragiles: Entre Voix et Violence", article rédigé pour la rencontre annuelle de l'Association des Etudes Internationales, San Francisco (USA), 2008. Disponible en ligne, à l'adresse : www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/3/3/4/pages253347/p253347-1.php. Pour une analyse complète, voir le rapport du Groupe de Crise International, « Période post électorale au Zimbabwe : Et après ? » Rapport N° 93, 7 juin 2005. Disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3499.

¹⁷ En juin 2008, le Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki-Moon, a exprimé son profond regret à propos de la tenue des élections et demandé leur report. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11650.doc.htm.

Certains **résultats** peuvent aussi générer la violence électorale. Lorsque des partis sont sûrs de perdre ou d'être exclus dans une course électorale ou s'attendent à conserver leur statut de « minorités permanentes » (ou à ne pas perdre seulement une fois mais de manière répétée en raison des modes de scrutin fondés sur l'appartenance communautaire), la certitude des résultats constitue également un facteur majeur de violence. La violence postélectorale née des élections controversées de 2005 en Iraq semble correspondre à ce modèle. Lorsqu'un parti ou une faction présume qu'il/elle sera systématiquement exclu(e) du pouvoir politique, comme dans le cas des Sunnites d'Iraq, autrefois puissants (voir ci-dessous), il/elle peut recourir à la violence pour empêcher son exclusion ou l'aboutissement des élections.

En raison de la perception de la probabilité d'une exclusion permanente suite aux résultats de l'élection, la violence est souvent causée par des partisans et par des éléments marginaux plutôt que par les partis eux-mêmes (officiellement). Dans le cas du Guyana, par exemple, un leader de l'opposition a déclaré, concernant la violence liée au premier tour des élections : « Nous n'avons pas approuvé tacitement la violence et avons essayé de la faire cesser mais nous comprenons pourquoi certains de nos militants ont basculé dans la violence »¹⁸.

Le fait que les processus électoraux produisent des vainqueurs et des vaincus témoigne de leur capacité à favoriser ou à ouvrir des « fenêtres de vulnérabilité » à la violence : lorsqu'un parti ou une faction fortement menacé(e) s'attend à être systématiquement exclu(e) du pouvoir politique, il/elle peut recourir à la violence pour soit prévenir son exclusion soit empêcher le succès de l'élection (Höglund 2004). Il est donc fort probable que la violence des insurgés en Iraq, à la suite de l'occupation du pays en 2003 par les forces de la coalition dirigée par les États-Unis, s'explique en partie par les craintes de la minorité sunnite, persuadée que les résultats du scrutin lui seront défavorables et aboutiront à la formation d'un gouvernement de coalition à majorité chiite composant avec des partis kurdes pour asseoir son pouvoir indéfiniment¹⁹. De même, au Sri Lanka, la

violence électorale est considérée comme un élément endémique d'un conflit social plus étendu, matérialisé par la guerre civile qui déchire le pays depuis des années (Höglund 2006).

L'impact des résultats d'élections susceptibles d'intensifier les conflits peut être atténué par un pacte de partage du pouvoir²⁰, qui détermine l'issue de l'élection bien avant la tenue du scrutin. La négociation des pactes est fortement encouragée lorsque l'élection est l'enjeu d'importants défis ou lorsqu'un parti ou une faction particulièrement puissant(e) cherche à boycotter une élection. Ce défi d'une « exclusion permanente » est souvent présent lorsqu'une minorité ethnique et une large majorité ethnique cohabitent au sein d'un même pays ou partagent la ou les mêmes circonscriptions électorales. C'est aussi le cas dans les situations où les électeurs sont tenus de voter sur la base de leur appartenance communautaire. Les élections risquent alors de se transformer en un « vote ethnique ». Le référendum du 29 février 1992 sur l'indépendance de la Bosnie vis-à-vis de la Yougoslavie est l'événement, de triste mémoire, qui a déclenché la guerre civile dans ce pays, en partie en raison de la crainte des Serbes de devenir une minorité permanente dans une Bosnie-Herzégovine indépendante. Une telle perspective aurait constitué un changement majeur dans l'exercice réel ou perçu du pouvoir, étant donné que les Serbes formaient le groupe communautaire le plus important au sein de l'ensemble de l'ex-fédération yougoslave.

Des mesures incitatives influent aussi sur la probabilité du déclenchement de la violence électorale. Un facteur essentiel souvent mentionné est le rôle de ceux que l'on appelle les « entrepreneurs ethniques ». Il s'agit des leaders politiques qui expriment leurs croyances en des liens de parenté et de destinée collective, et qui mobilisent et organisent des groupes pour défendre leurs revendications collectives. Les « entrepreneurs ethniques » peuvent être perçus soit comme des « rassembleurs d'intérêts » inoffensifs qui remplissent une fonction de représentation essentielle soit comme des assoiffés de pouvoir, manipulateurs et exploités, qui mobilisent les foules autour de thèmes ethniques dans le but de

¹⁸ Communication avec l'auteur (Chris Spies).

¹⁹ Pour une analyse de la violence au cours de la période ayant suivi l'occupation, notamment des questions relatives à l'élection, voir Diamond (2005). Pour une analyse approfondie des questions de scrutin à caractère ethnique, des attentes liées à une consultation électorale et des effets du choix du système électoral au regard de telles considérations, voir Reilly (2007).

²⁰ Pour une analyse globale récente du débat sur les différentes institutions de partage du pouvoir, voir Roeder et Rothchild (2005).

nourrir leurs propres ambitions. Afin de tirer parti des sensibilités des populations concernées, certains leaders politiques n'hésitent pas à surenchérir, en s'appuyant sur le discours des modérés, pour décrier les actes de complaisance comme la liquidation des intérêts collectifs et invoquer la trahison et l'humiliation collectives. La manipulation de l'identité communautaire par des leaders politiques soucieux de donner au conflit une coloration ethnique accroît l'ampleur des conflits inter-communautaires. La surenchère ethnique, et la réactivité en masse des populations qui s'ensuit lorsqu'on joue « la carte ethnique » sont des problèmes particulièrement graves parce qu'un mouvement multiethnique modéré est souvent incapable de se protéger contre les forces centrifuges (extérieures) activées par la rhétorique enflammée de l'intolérance ethnique²¹.

Certains pays ont estimé qu'un moyen efficace d'endiguer l'impact des partis politiques qui tendent à alimenter la haine ethnique était d'interdire, purement et simplement, tous les partis politiques qui prétendent représenter une identité ethnique, tribale ou raciale. Bien que de telles mesures puissent s'avérer efficaces, dans certaines circonstances, pour réduire les tensions ethniques et les conflits de pouvoir, elles risquent toutefois aussi d'exacerber le sentiment d'aliénation au sein des groupes minoritaires, conduisant ainsi à une escalade de la violence ou d'être considérées comme une atteinte infondée aux droits des personnes issues des minorités²². Il importe, dès lors, d'examiner la définition que les partis politiques qui se présentent comme étant « nationalistes », c'est-à-dire représentant l'ensemble de la population, donnent à la

ENCADRÉ 3

ACTEURS ET AGENTS DU CONFLIT ÉLECTORAL

La liste ci-dessous présente une typologie initiale des acteurs et agents du conflit électoral. Bien que n'étant pas exhaustive, elle reflète des modèles couramment observés dans les sociétés qui connaissent des niveaux élevés de conflits électoraux.

- **Les partis politiques et les candidats**, notamment les partis qui possèdent des factions armées ou qui ont des liens avec des groupes paramilitaires ; il n'est pas rare, en effet, que des actes de violence soient perpétrés par les gardes du corps des candidats ou par une cabale rapprochée de partisans qui gravite autour d'eux (autorisée ou non par le candidat).
- **Les citoyens**, qui commettent des actes de violence directs à l'encontre des partisans des factions opposées.
- **L'État**, notamment par le biais de la police, les unités de l'armée, les services des renseignements généraux ou de sécurité intérieure spéciaux, qui ciblent les groupes et les candidats de l'opposition ou encouragent à la violence en s'abstenant d'empêcher les autres de s'y engager et/ou en bâillonnant les médias.
- **Les services de sécurité non étatiques**, tels que les factions rebelles, les milices ou les groupes d'autodéfense.
- **La société civile**, les organisations de citoyens ou les individus ayant des intérêts particuliers ou des agendas spécifiques (tels que les groupes de jeunes politiquement mobilisés et les clubs d'arts martiaux au Timor-Leste).

²¹ Le problème de la surenchère ethnique ne provient pas seulement du leadership politique corrompu mais aussi d'une action collective générale. Si des appels à la solidarité ethnique ne résonnaient pas parmi le peuple, les leaders politiques auraient peu de motivation pour y recourir. Pour un traitement théorique formel du problème de la surenchère, voir Rabushka et Shepsle (1972). Pour une articulation actualisée et l'analyse de ces questions, voir Reilly (2001, 2007).

²² Le manuel « Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process » (Directives pour contribuer à la participation des minorités nationales au processus électoral), publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, Varsovie, 2001, indique que la Cour Européenne des Droits de l'Homme a invariablement statué que toute restriction à la liberté d'association devait être interprétée de manière restrictive que ce principe pouvait s'appliquer aux organisations politiques minoritaires, à condition que celles-ci agissent de manière démocratique et n'incitent pas à la violence. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/item_11_13589.html.

communauté politique afin d'évaluer si ces partis sont suffisamment inclusifs pour attirer les membres des groupes minoritaires et prendre en compte leurs intérêts. Les préoccupations suscitées par les partis politiques identitaires découlent du fait que dans l'environnement cacophonique des démocraties transitoires récemment formées, des partis politiques ayant un mandat très étroit peuvent se saisir du pouvoir sur la base de thèmes qui sèment la discorde ethnique, raciale ou religieuse et mettre ainsi un terme à la démocratie, ironiquement, à travers des urnes. Par conséquent, s'il existe au moins un point d'entrée stratégique pour l'atténuation de la tension sociale, celui-ci réside dans la réglementation avisée des partis politiques.

2.4 Motivations et méthodes

La violence perpétrée dans le but d'influencer le processus électoral suscite une question importante : qui sont les auteurs de ces violences et quelles sont leurs motivations ? Il est certes impossible d'apporter une réponse généralisée à cette interrogation, mais une analyse minutieuse et systématique des causes et des manifestations de la violence doit envisager le caractère typiquement organisé et motivé de ce phénomène. Bien que des actes de moindre ampleur puissent être commis à titre individuel, la violence électorale endémique et chronique découle habituellement d'une organisation et d'une mobilisation de plus grande envergure. En outre, comme l'indique la définition fournie dans l'Encadré 1 du conflit électoral destructif, la violence électorale n'est en grande partie ni accidentelle ni spontanée (comme pourraient l'être les confrontations entre groupes de partisans rivaux) ; la violence est motivée ou instrumentale et, par conséquent, organisée et mobilisée. La documentation portant sur la violence politique révèle globalement que l'utilisation généralisée ou instrumentale de la violence nécessite un leadership, une organisation et des ressources²³.

- Le **leadership**. Il découle de ce qui vient d'être expliqué que la violence instrumentale est **stratégique**, dans le sens qu'elle est expressément

destinée à produire un effet spécifique, et que la formulation et la conception des stratégies dont la violence est un élément constitutif exige un organe directeur. (Cette compréhension du rôle clé des leaders dans la mobilisation en faveur de la violence a de fortes implications sur la prévention des conflits, comme décrit à la Section 3).

- **Facteurs liés à l'organisation**. De même, il existe un aspect structurel ou organisationnel propre à un grand nombre d'actes de violence. Qu'elle soit initiée par des partis politiques, des milices ou des factions armées liées à des partis politiques, la violence politique à grande échelle exige un élément d'organisation qui relie les responsables et la base, met en place les conditions logistiques prérequis pour la perpétration de tels actes et crée la dimension de représentation correspondante au sein du groupe ou de la communauté. Ces organisations sont souvent les partis politiques eux-mêmes, mais elles peuvent aussi être perméables et entretenir des liens avec des organisations de la société civile. De même, les recherches ont révélé que les liens entre les groupes politiques et le crime organisé constituent souvent l'aspect organisationnel clé indispensable pour la perpétration d'actes de violence électorale de grande envergure.
- **Capacités en ressources**. Enfin, la documentation afférente à la violence politique s'intéresse également à l'importance des ressources qui autorisent les leaders et les structures organisationnelles à fomenter la violence. Ces ressources sont d'abord humaines, en raison du grand nombre de mécontents, notamment parmi les jeunes au chômage, qui sont des proies faciles pour les recruteurs. Les ressources peuvent aussi être matérielles, comme l'accès à l'argent, provenant, par exemple, des trafics de drogues ou de produits de contrebande ou de l'accès aux armes légères.

²³ Pour les travaux sur la violence sociale et politique, voir par exemple Tilly, Charles, *The Politics of Collective Violence* (2003). Voir également le dernier chapitre du livre *The Deadly Ethnic Riot*, de Donald Horowitz, dans lequel l'auteur fournit une évaluation particulièrement pertinente et claire des théories alternatives de la violence, estimant qu'au bout du compte, la nature essentiellement orchestrée de la violence politique peut être qualifiée de « passion calculée » (Horowitz 2001: 523-525).

ENCADRÉ 4

ÉVALUATION DES CAUSES DE LA VIOLENCE ÉLECTORALE : INDICATEURS ANALYTIQUES

Contexte

- Culture omniprésente de rivalités ethniques et de violence.
- Prolifération de partis politiques fondés sur le culte de la personnalité.
- Corruption généralisée et système judiciaire fragile.
- Perceptions d'injustices historiques non résolues.
- Dynamique internationale (par ex., bailleurs de fonds bilatéraux exigeant avec insistance la tenue d'élections contre le gré de l'une des parties).

Acteurs du processus

- Élections perçues comme un évènement plutôt qu'un processus à long terme.
- Absence de règles de base adéquates (codes de conduite) ou contextes juridiques controversés.
- Adoption d'approches à somme nulle en matière de prise de décision au lieu d'explorer les terrains d'entente possibles.
- Faible facilitation des rencontres et des forums. Le protocole impose que des individus puissants dirigent les négociations, peu importe leur incompétence en matière de processus ou la mesure de leur implication émotionnelle ou leur intelligence sociale.
- Défaut d'assistance au développement organisationnel des entités chargées de l'organisation des élections.
- Résistance aux experts en élections bien intentionnés et rejet de leurs conseils, notamment en ce qui concerne l'indépendance de l'OAE.
- Négligence de la « dimension comportementale dans les sociétés divisées », qui qualifie des situations dans lesquelles les différents groupes de la population au sein d'un pays ne se perçoivent pas comme des membres d'une même communauté nationale²⁴.
- Manque d'insistance sur les attitudes et le leadership axé sur les valeurs (par exemple, la croyance qu'un processus électoral sans heurt garantit l'acceptation des résultats et la restauration des relations).
- Mobilisation de fonds en provenance de « sources secrètes ».

Facteurs relationnels

- Attitudes et comportements des politiciens et des responsables générant souvent des effets relationnels néfastes, notamment à l'approche de la période électorale.
- Manque de confiance vis-à-vis de l'OAE ou entre ses membres.
- « Style élitiste » privilégié en matière d'élections, au profit de processus de communication simples et transparents.

²⁴ Wolpe et MacDonald (2008).

ENCADRÉ 4 (suite)

Facteurs politiques

- Faible gouvernance induisant que les gouvernements pourraient agir comme de potentiels instigateurs de la violence²⁵.
- Extrême fluidité politique et récurrence des conflits entre les partis politiques.
- Manque de directives ou insuffisance des capacités des partis politiques.
- Divisions internes et luttes de pouvoir au sein des partis se traduisant souvent par une prolifération de partis politiques qui se forment à la faveur de l'enchevêtrement des différences sociales liées à l'appartenance identitaire et à la classe sociale²⁶.
- Redécoupage politique non consensuel des circonscriptions électorales.
- Mandats obscurs des OAE, exacerbés par les grands espoirs de l'électorat de voir les OAE intervenir en cas de corruption.
- Questions restées en suspens depuis les élections précédentes et incapacité à corriger les erreurs du passé²⁷.
- Culture de la « politique des soutiens de famille » due au fait que les responsables élus perçoivent un salaire et voudraient par conséquent protéger leurs postes à tout prix.
- Culture politique qui voudrait que les élections soient perçues comme une épreuve où « le vainqueur remporte tout »²⁸.
- Culture politique de la dénonciation et non du dialogue proactif.
- Revendication prématurée de la victoire.
- Non acceptation de la perte d'une élection même lorsque les résultats sont confirmés ou vérifiés par des missions tierces neutres.
- L'exclusion, dans certains cas, « peut conduire à des conflits violents parce qu'elle génère des griefs qui constituent la source de soutiens potentiels à la protestation »²⁹, mais plusieurs groupes exclus, d'autre part, n'ont pas recours à la violence.

²⁵ Stewart (2001) : 7-8.

²⁶ Patel (2007) : 223.

²⁷ Une présentation de fonds préparée par Human Rights Watch sur les élections de 2007 au Nigéria indique que « La violence réelle et menaçante a restreint la capacité des électeurs ordinaires à participer aux prochaines élections, habilitant ainsi les politiciens à corrompre le processus électoral avant et durant les élections du mois d'Avril, et pourtant, les autorités n'ont rien fait pour empêcher de tels abus en 2007 et ont été incapables d'y réagir avec efficacité dans les endroits où ils ont été signalés ». Document disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://hrw.org/backgrounder/africa/nigeria0407/4.htm>.

²⁸ Jonathan Moyo, ancien ministre de l'Information et actuellement député indépendant au Zimbabwe, a fait ce commentaire lors d'un séminaire public au Mass Public Opinion Institute à Harare, le 31 mai 2007 : « J'ai pu me rendre à l'évidence que les réformateurs qui veulent une nouvelle constitution politique doivent être prêts à mener l'action politique nécessaire qui leur permettrait de mettre en œuvre cette constitution s'ils accèdent au pouvoir au terme d'un processus démocratique. A mon humble avis, il est irréaliste pour un parti politique d'espérer voir son programme politique, surtout lorsqu'il comporte une nouvelle réforme, appliqué par ses rivaux. Cela n'est pas conforme à la règle du jeu qui s'exerce en politique dans le monde réel. Chaque parti politique, avec ses organisations partenaires, doit porter sa propre croix ».

²⁹ « Les victimes de l'exclusion sociale sont généralement économiquement démunies et n'ont pas accès au pouvoir politique. Du fait de leur situation économique, il semble qu'elles n'aient rien à perdre en s'engageant dans une action violente – bien évidemment, certains y gagnent en s'engageant dans les armées rebelles, alors qu'ils risquent d'être sanctionnés pour pillage et autres gains illicites. » Stewart, Frances, « Social exclusion and conflict: Analysis and policy implications ». Disponible en ligne, au format pdf, à l'adresse suivante : www.gsdr.org/docs/open/CON34.pdf. Au Malawi, la violence électorale a éclaté dans une circonscriptions lorsque des candidats indépendants exclus du Multi-party Liaison Committee (MPLC) ne se sont pas sentis dans l'obligation de respecter les consignes du parti (Patel 2007: 231).

ENCADRÉ 4 (suite)

Médias

- Absence d'impartialité et inégalité d'accès associées aux médias contrôlés par l'État.
- Absence de législation en matière de radio et de télédiffusion.
- Prolifération anarchique de stations de radio et de télévision vouées au culte de la personnalité et financées par des candidats qui se rendent souvent coupables de propos haineux et d'incitation à la violence.
- Absence de codes de conduite donnant libre cours à des programmes non contrôlés, générateurs de conflits et à des animateurs d'émissions-débats qui attisent la violence (comme au Guyana, au Malawi et au Rwanda).

Insuffisances administratives

- OAE disposant de moyens insuffisants ou manquant d'impartialité et de transparence.
- Questions en suspens depuis les élections antérieures, comme par exemple, l'incapacité à prendre en considération et à corriger les erreurs du passé.
- Insuffisances logistiques, bases de données et listes électorales inexactes.
- Incapacité à sécuriser et à renforcer les procédures opérationnelles, comme par exemple, le décompte des voix et l'annonce des résultats.
- Mauvaise communication i) entre les commissions électorales et les partis, et ii) de la part de ces entités vis-à-vis des électeurs.
- Interminables retards sans explication rationnelle dans la proclamation des résultats des élections.
- Absence de transparence dans la mise en tableau des résultats des élections.
- Manque de transparence dans la fourniture des ressources nécessaires à la gestion des élections, y compris au niveau de l'approvisionnement et des effectifs de personnel.
- Absence de système judiciaire efficace et impartial ou de tout autre système susceptible de prendre en charge et de solutionner les plaintes déposées.

Corruption

- Détournement des ressources de l'État.
- Truquage électoral.
- Impunité des leaders politiques.
- Acteurs finançant les candidats ou contrôlant les médias impliqués dans des activités économiques illégales.

Sécurité et maintien de l'ordre

- Maintien de l'ordre réactionnaire³⁰.
- Inaction de la police lorsqu'il s'agit d'appréhender les coupables.
- Insuffisance des capacités d'investigation.
- Disponibilité des armes légères.

³⁰ Pour Frances Stewart, « le facteur le plus important » qui « amène les groupes à choisir la violence au lieu de la contestation pacifique... se trouve être la réaction du gouvernement. » En prenant pour exemple l'Indonésie (Aceh), le Guatemala, le Sri Lanka et d'autres pays, Stewart affirme que les contestations pacifiques deviennent violentes lorsque les gouvernements entreprennent des actions violentes et des exclusions. De telles actions unissent les groupes rebelles et transforment principalement des contestations pacifiques en mouvements de violence. Frances Stewart note par ailleurs : « En revanche, dans les pays qui ont évité des mouvements de violence majeurs, le gouvernement réagit aux incidents de violence mineurs en essayant de trouver une solution aux problèmes posés » (Stewart 2001).

ENCADRÉ 5

RAPPORTS ENTRE LE TYPE D'ÉLECTION ET LES CONSIDÉRATIONS LIÉES AU CONFLIT

Type d'élection	Considérations liées au système électoral	Considérations liées au conflit/types de violence couramment observés	Questions et analyse
Élection présidentielle	<ul style="list-style-type: none">Par définition, l'élection présidentielle est une compétition majoritaire, où le vainqueur « rafle tout ».Elle peut être à un ou à deux tours.	<ul style="list-style-type: none">Il s'agit généralement d'un concours à grands enjeux.Élection pouvant donner lieu à la répression de l'opposition par l'État, la déstabilisation des électeurs ou à la cristallisation des conflits autour de deux factions principales.	<ul style="list-style-type: none">Beaucoup de facteurs dépendent des incitations générées par les détails du système électoral, y compris l'exigence ou non de majorité absolue.Les élections de présidents dotés de pouvoirs exécutifs limités ont plus de chances d'être moins controversées.
Élections législatives	<ul style="list-style-type: none">Distinction habituellement opérée entre vote à l'échelon du district ou de la circonscription pour un ou plusieurs candidats et, vote pour les partis politiques, sur les listes de la représentation proportionnelle.Grande disproportion possible au niveau des résultats en fonction du type de système électoral utilisé, notamment dans les élections du système uninominal à majorité simple.Elles peuvent aboutir à une infinité de résultats, souvent compliqués.	<ul style="list-style-type: none">Les partis politiques ont tendance à se faire plus actifs lors des élections législatives.Les rivalités entre partis et candidats sont plus accentuées.La délimitation des frontières a un impact majeur sur les dimensions des conflits identitaires.	<ul style="list-style-type: none">La violence électorale n'est pas uniformément répartie, et il faudrait dresser la carte de certaines zones à haut risque afin de les identifier en tant que telles avant les élections.Cette initiative est très importante car elle permet de déterminer à quel point le résultat des élections reflète, d'une façon générale, la diversité d'un pays.

ENCADRÉ 5 (suite)

Élections locales et municipales

- Elles peuvent être destinées à élire un maire ou un conseil municipal (ou les deux), et refléter des considérations présidentielles et parlementaires.
- Choix entre des systèmes électoraux similaires.
- Forte probabilité de rivalités et d'attaques ciblées sur les candidats.
- La compétition peut être à grands enjeux pour le contrôle du pouvoir et des ressources locales.
- Attaques personnalisées ciblées sur les candidats et les communautés.
- Les élections locales impliquent des centaines, voire des milliers de candidats et de postes à pourvoir, et du fait de son ampleur, les stratégies d'intervention sont plus diffuses.

Assemblée constituante

- Choix des représentants pour les processus d'élaboration de constitutions.
- Tendance à être soumise à une forme ou une autre de représentation proportionnelle.
- Implique souvent des enjeux importants étant donné que la composition de l'assemblée influence les questions fondamentales liées à la constitution.
- Malgré leur rareté et du fait de leurs grands enjeux, de telles élections doivent être accompagnées de missions d'assistance sensibles aux conflits.

Référendums

- Requièrent la majorité (50 %) ou la majorité qualifiée (plus de 66 % des voix) et parfois, dans les systèmes fédéraux, l'approbation d'une certaine proportion d'États ou de provinces.
- Aboutissent parfois à la résolution de questions essentielles, notamment en relation à la souveraineté.
- Contribuent tant à promouvoir qu'à pourfendre la paix.
- Présentent le risque de violences pré et post-électorales considérables.
- Les perdants gardent leurs revendications intactes qui peuvent resurgir plus tard.
- Conduisent parfois à la rébellion armée ou aux soulèvements de masse.
- Fréquemment utilisés pour décider des questions majeures telles que la souveraineté, mais de nombreux observateurs mettent en doute le recours à cette mesure pour des questions aussi délicates.

2.5 Phases du cycle électoral et types récurrents de la violence

En dépit de l'absence d'un ensemble de données claires ou même de l'existence d'une typologie communément admise des violences liées aux élections, il est clair qu'il existe des modèles récurrents de violences que l'on observe dans des cas de figures précis ou au terme de l'évolution de certaines situations. De la même manière, il est important de cataloguer les formes de violences électorales généralement associées à un cycle électoral spécifique³¹. Dans cette section, les différentes phases du cycle électoral sont examinées à la lumière des principaux types de violence qu'elles sont susceptibles de faire apparaître³².

Phase 1 : le long préambule des consultations électorales (de 18 à trois mois avant la date des élections)

Au cours de cette phase, les cibles de la violence électorale sont souvent des responsables gouvernementaux en poste ou des candidats qui émergent des partis politiques. Des violences liées aux rivalités peuvent éclater au sein des partis, en prenant la forme de duels entre radicaux et modérés ou entre diverses factions issues d'autres tendances, ou entre les différents partis politiques concernés. La violence politique au cours de cette phase vise souvent à éliminer ou à affaiblir l'adversaire, à affecter au plus tôt la forme et la nature du processus électoral, ou à établir une position dominante dans une circonscription particulière en éliminant ou en menaçant les adversaires potentiels. Les différents types de violence observés durant cette phase prennent les formes suivantes :

- intimidation ou suppression des juges indépendants ;
- intimidations ou attaques ciblées à l'encontre des responsables chargés de l'organisation des élections et des forces de sécurité ;
- intimidation ou harcèlement de journalistes ;
- incitation à la violence dans les médias ou d'autres forums publics (tels que les lieux de culte)³³ ;
- ciblage par la police ou les services de renseignement généraux des réunions impliquant les figures de l'opposition ;
- protection, extension ou délimitation de « zones interdites » ;
- prise d'otages, kidnapping, extorsion de fonds³⁴.

Phase 2 : dernier tour de campagne (trois mois avant le jour de l'élection)

Les conflits en période électorale impliquent souvent des violences basées sur les rivalités, des efforts visant à intimider ou à influencer les électeurs et les candidats, et des tentatives qui ont pour but de dissuader les électeurs à y participer (généralement par l'instauration d'un climat d'insécurité). Ce type de violence s'intensifie souvent au cours des dernières semaines qui mènent aux élections. Par exemple, moins de 24 heures avant que les électeurs ne soient appelés aux urnes lors de l'élection présidentielle à Taiwan en mai 2004, le candidat Chen Shui-Ban et sa colistière candidate au poste de vice-présidence, Annette Lu, ont été blessés par balle par des assaillants non identifiés³⁵. Au Pakistan, l'ex-Premier ministre Benazir Bhutto a été assassinée en décembre 2007 alors qu'elle faisait campagne pour revenir au pouvoir. Les types de

³¹ Pour une analyse comparative des violences électorales en Afrique de l'Est, voir l'étude conduite par la fondation Friedrich Ebert Stiftung, « Political and Electoral Violence in East Africa » Working papers on Conflict Management n° 2 (2001).

³² Un « cycle électoral » renvoie généralement à la période d'au moins un an précédant l'élection proprement dite.

³³ Au Guyana, certains commentateurs attribuent l'absence relative de violence en 2006 à l'absence de trois animateurs vedettes d'émissions-débats, auxquels est imputée la responsabilité partielle, lors de l'élection de 2001, d'inciter les factions de l'opposition mécontentes à la violence. L'un des animateurs attend toujours d'être jugé, cinq ans après avoir été arrêté pour trahison. Les autorités le soupçonnent également d'être impliqué dans l'attaque perpétrée contre les bureaux de la présidence, qui a provoqué l'incendie monstre qui a dévasté une partie de l'édifice. Un autre animateur a été fusillé par un groupe d'assassins en janvier 2006, et le troisième s'est réfugié au Royaume-Uni.

³⁴ Dans certains pays, tels que le Nigéria, les prises d'otages ont considérablement augmenté durant les périodes préélectorales. Voir « Nigeria: Sharp Rise in Hostage May be Linked to Upcoming Elections », Reuters (AlertNet) 2 février 2007 (disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/42c5ee17c5a9427fff7e1fedf6244e44.htm). Dans ce cas comme dans bien d'autres, à l'instar des Philippines, la multiplication des enlèvements semble être liée aux tentatives d'utiliser l'argent des rançons pour financer les campagnes électorales.

³⁵ Certains partis d'opposition avaient émis l'hypothèse de blessures auto-infligées, puisque cela avait permis de récolter un grand nombre de « votes de sympathie ». Une enquête officielle avait conclu à un incident isolé. Chen remporta l'élection d'une courte tête.

violence que l'on enregistre au cours des dernières phases des campagnes électorales se caractérisent par les événements suivants :

- affrontements entre groupes rivaux de partisans ;
- attaques perpétrées durant les grands rassemblements électoraux et à l'encontre des candidats ;
- alertes à la bombe ;
- attaques et intimidations dirigées contre les responsables chargés de l'organisation des élections ;
- attaques à l'encontre des observateurs nationaux et internationaux.

Phase 3 : le jour du scrutin

- Le jour du scrutin peut être particulièrement sanglant (comme en Égypte, en 2005, où des échauffourées ont éclaté entre les forces de sécurité et les électeurs au prétexte que des électeurs auraient été empêchés d'accéder aux bureaux de vote)³⁶. Cependant, d'autres cas de figure intéressants sont à signaler qui se caractérisent par une montée extrême de la violence à l'approche des élections, puis, à la surprise générale, assistent à un/des jour(s) de vote relativement calme(s)³⁷. Les fameuses élections transitoires d'avril 1994, en Afrique du Sud, en constituent un exemple frappant. En dépit de prévisions alarmantes de violents affrontements fondés sur de graves conflits préélectorales dans certaines provinces (notamment le KwaZulu Natal), les jours de vote proprement dits ont été assez calmes (peut-être en raison du déploiement massif des forces de sécurité). En cas d'épisodes violents durant le scrutin, les types récurrents de la violence électorale se manifestent de la manière suivante :

- attaques perpétrées par des groupes rebelles armés pour interrompre le scrutin, limiter la participation, ou attaquer les forces de sécurité ou les bureaux de police ;
- intimidation des électeurs afin de les obliger à voter ou de les en dissuader, selon le cas ;
- attaques contre les administrateurs des élections, les observateurs ou les bureaux de vote ;
- agressions physiques contre le matériel électoral, telles que la destruction d'urnes.

Phase 4 : entre le vote et la proclamation des résultats

La période comprise entre le vote proprement dit et la proclamation des résultats, soit en attendant que les responsables électoraux dépouillent les scrutins et publient les résultats, ou entre le premier et le deuxième tour des élections (dans le cas de scrutins à deux tours), peut s'avérer particulièrement périlleuse. Par exemple, lors des élections d'octobre 2006 en République Démocratique du Congo, il s'est produit une escalade dramatique de la violence entre les deux tours de l'élection présidentielle³⁸.

La violence au cours de cette période peut revêtir plusieurs formes :

- clashes armés entre partis politiques ;
- affrontements violents entre les partisans des groupes rivaux ;
- actes de vandalisme et attaques physiques contre les propriétés des adversaires ;
- attaques ciblées contre des candidats ou des partis politiques spécifiques.

³⁶ Voir Slackman, Michael, 'Election-Day Violence Fuels Anger in Egypt', New York Times, 9 décembre 2005. Article disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.nytimes.com/2005/12/09/world/africa/09iht-egypt.html?_r=1&scp=1&sq=Election-Day%20Violence%20Fuels%20Anger%20in%20Egypt&st=cse. L'article laisse entendre que ces violences auraient été perpétrées par des éléments du gouvernement sortant afin de tenir les partisans des Frères musulmans à l'écart des urnes.

³⁷ Ce type de violence a été constaté par Rappaport et Weinberg (2001).

³⁸ Voir le rapport de l'International Crisis Group, intitulé « Securing Congo's Elections: Lessons from the Kinshasa Showdown », Africa Briefing N°42, 2 octobre 2006 (disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4412) et « Tense Congo Awaits Poll as UN Rescues Politician », Reuters, 27 octobre 2006 (mise à jour disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.thezimbabwestandard.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15213&catid=3:international-news&Itemid=58).

Phase 5 : résultats et conséquences postélectorales

Les allégations de fraude ou d'élections truquées sont un signe avant-coureur de l'éruption de la violence. Les élections de ce type peuvent précipiter des conflits armés voire des guerres civiles. Dans le même temps, les minorités véhémentes qui sortent perdantes au cours d'élections perçues comme étant frauduleuses peuvent également descendre dans la rue pour contester les résultats. Les gouvernements répriment parfois les manifestations lorsque les élections ont été truquées, en faisant valoir le dilemme classique entre le mouvement de masse et les impératifs de sécurité du gouvernement. Par exemple, à l'issue d'une « consultation » organisée par les Nations Unies le 30 août 1999 sur la souveraineté du territoire alors appelé le Timor oriental, des centaines (et certainement des milliers) de personnes ont trouvé la mort dans une tuerie massive qui aurait été organisée par les forces armées indonésiennes aidées de milices locales comme mesure punitive infligée au peuple ayant majoritairement voté en faveur de l'indépendance. La violence n'a baissé qu'à la suite d'une intervention militaire menée par l'armée australienne³⁹. D'autres exemples de violence post-électorale incluent notamment les actes suivants :

- attaques contre des rivaux ayant remporté ou perdu les élections ;
- manifestations de rue violentes et intervention de la police antiémeute pour maintenir ou restaurer l'ordre ; gaz lacrymogènes, tirs sur les manifestants, attaques menées par les manifestants contre les propriétés ou la police ;
- émergence de groupes de résistance armée visant à évincer le gouvernement élu (comme en Algérie en 1992) ;
- escalade de la violence ou perpétration d'actes de violence ethnique ou sectaire (comme en Irak en 2005).

2.6 Surveillance des conflits électoraux

Au cours des dernières années, les praticiens ont mis au point des outils impressionnants pour assurer la gestion ou le suivi des conflits liés aux élections, par type et par situation géographique au fil du temps. Ils ont également élaboré des méthodes novatrices leur permettant de communiquer les résultats et de les lier à des interventions spécifiques en vue de gérer et d'atténuer les conflits. Au premier rang de ces initiatives se trouve le travail mené par Derrick Marco de l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA), qui est impliqué dans le développement d'une approche intégrée au Nigéria. Son expérience est mise en lumière sous le titre de Perspective 1.

³⁹ Pour un compte-rendu et une analyse, voir Chopra (2000).

PERSPECTIVE 1.

VIOLENCE ÉLECTORALE ET SUIVI DES CONFLITS AU NIGÉRIA EN 2007

Derrick Marco

Institut pour la démocratie en
Afrique du Sud (IDASA)

L'IDASA au Nigéria a assuré le suivi des conflits et de la violence électorale lors des élections de 2007⁴⁰. Le système, appelé Information-Communication Hub (I-C Hub) ou plateforme centrale d'information et de communication, fonctionne comme un système d'alarme précoce. Parmi les réalisations les plus importantes de l'I-C Hub dans ce dossier, l'on peut citer les éléments suivants :

- diagrammes représentatifs des problèmes ;
- cartes SIG illustrant la gravité du problème à l'échelle du pays ;
- analyse de données ;
- chapitres thématiques traitant de certaines questions spécifiques et servant également de ressources documentaires pour les partisans du changement ou de l'amélioration.

Sélectionné avec soin, le réseau d'ONG impliqué a été formé au suivi des conflits et à l'utilisation des méthodes de vérification. Il existe actuellement 170 organisations formées et un groupe de base constitué de 20 sous-groupes avec lesquels l'IDASA travaille en permanence. Ce processus de collecte d'informations axé sur l'action portant sur les conflits et les violences liés aux élections a permis d'enregistrer des résultats positifs pendant la période électorale, notamment en ce qui concerne les méthodes de communication des informations. Le dossier de suivi des conflits constitue un des moyens d'action alors que le système use également d'autres moyens de communiquer l'information et d'agir sur ladite information afin de prévenir la violence, d'atténuer les violences et de contribuer à réduire l'impact du conflit sur les citoyens.

Le système I-C Hub permet de renforcer la confiance, de mobiliser les communautés, de maintenir les partis politiques sous contrôle, et autorisent les organismes de sécurité à réagir beaucoup plus positivement aux revendications

de la population. Bien que les élections de 2007 aient été généralement perçues comme ayant comporté de sérieuses irrégularités, le niveau de participation, le degré de l'intérêt et de l'implication dans les efforts visant à réduire les niveaux de conflit et de violence ont été remarquables.

L'information collectée à travers le I-C Hub a également contribué à la contextualisation des problèmes dans le pays. Elle a servi de référence crédible aux organisations internationales pour l'observation et la planification des questions de sécurité, et fourni aux organismes qui le souhaitent, notamment aux OAE, des informations suffisantes pour agir.

Lorsque toutes les autres méthodes ont échoué et que le constat de l'impossibilité de juguler toutes les formes de violences est clairement établi, il est possible de mettre en œuvre des campagnes nationales pour mettre fin aux violences électorales. Ces campagnes sont des interventions stratégiques qui peuvent être menées avec succès, mais elles nécessitent une planification minutieuse. Les populations ciblées (les jeunes, par exemple), les mécanismes de communication (médias, tournées de présentation, etc.), les messages et les symboles autour desquels les campagnes sont organisées sont d'une importance capitale.

La contribution à plus long terme de l'assistance électorale doit se focaliser sur les aspects de promotion de la réconciliation, de construction du pays et de l'accompagnement des processus politiques et de développement. Elle doit s'exercer aux divers échelons des autorités publiques et accorder une attention plus particulière aux élections locales dont les enjeux en termes de gouvernance affectent directement la vie quotidienne des communautés. Un troisième aspect auquel il convient de s'intéresser est le renforcement des capacités des effectifs dans les OAE, notamment les titulaires de postes permanents qui détiennent et assurent la transmission de la mémoire institutionnelle.

⁴⁰ Pour des informations complémentaires sur l'expérience de l'IDASA en matière de suivi des conflits au Nigéria, voir les références bibliographiques afférentes aux travaux de Derrick Marco dans la section Références du présent Guide.

3 PLANIFICATION :

stratégies et principes
de prévention des conflits

élections
inévitables

3 PLANIFICATION :

stratégies et principes de prévention des conflits

Quels sont les principes et les stratégies de programmation de l'assistance extérieure susceptibles de guider les efforts de résolution des conflits sociaux, économiques et politiques sous-jacents qui conduisent à des processus électoraux marqués par des conflits destructeurs ?

L'assistance électorale internationale à travers le PNUD et ses partenaires fournit un point d'entrée important pour la planification stratégique de la prévention des conflits tout au long des processus électoraux. Ces processus offrent des opportunités uniques de promouvoir l'intégration, de renforcer les capacités (humaines et institutionnelles) et de contribuer à la professionnalisation de l'administration électorale dans un sens qui soit conforme aux meilleures pratiques et aux normes internationales, de plus en plus structurées en la matière.

Parmi les conclusions les plus significatives de la planification stratégique, l'on retient qu'il existe des moyens permettant d'élaborer stratégiquement l'assistance électorale en mettant l'accent sur la prévention des conflits. Pour ce faire, une des méthodes préconisées consiste à intégrer la prévention des conflits dans l'assistance électorale en privilégiant un ensemble d'approches et de tâches mises au point par le PNUD et d'autres organisations au sein du réseau des politiques publiques, qui s'articulent, d'une part, autour des processus électoraux et de l'aide à la démocratie et à la gouvernance, et d'autre part, autour de thèmes connexes afférents à la problématique hommes-femmes, aux droits de l'homme et à la réduction de la pauvreté. Dans le cadre d'une collaboration élargie, les tâches spécifiques à certaines entités (telles que la surveillance des élections) peuvent contribuer de façon coordonnée à la réalisation des tâches relatives à la prévention des conflits.

La prise en compte systématique de ces questions fait aussi appel à un aspect séquentiel qui revêt une importance primordiale. Cela signifie que, pour être efficaces, les activités de prévention des conflits doivent être déployées sur l'ensemble du cycle électoral (décrit à la Section 3.2). Il est peu probable qu'une initiative rétroactive ou de dernière minute en faveur de la prévention des conflits dans des situations où il existe un risque élevé de conflit électoral soit conçue de façon fiable ou suffisamment stratégique pour gérer la dynamique complexe du conflit social.

Une autre manière d'inclure la prévention des conflits dans la participation stratégique à l'assistance électorale consiste à se concentrer sur les principes de base de l'équité en matière de procédure. Dans des situations où le processus électoral s'appuie sur des principes fondamentaux (tels que l'intégration, la tolérance et la coexistence, ainsi qu'un ensemble de principes essentiels au processus, notamment l'honnêteté, l'impartialité et la transparence), la programmation est plus susceptible d'être efficace au niveau de la création d'institutions et de processus destinés à prévenir le conflit électoral.

Enfin, il est aussi utile de mettre l'accent sur les normes et les directives internationales et régionales qui gouvernent les conditions d'une élection crédible et fournissent des critères de référence permettant d'évaluer n'importe quel processus électoral, quel qu'il soit.

3.1 Travailler ensemble : coordination des approches

Le réseau des acteurs impliqués dans la fourniture d'une assistance électorale s'est considérablement étendu au cours de la dernière décennie, tout comme l'expérience et les enseignements tirés de la pratique de cette assistance. Il existe désormais un impressionnant corps de connaissances grandissant relatif aux thèmes suivants : importance et utilité de mener des évaluations de besoins en matière de démocratie ; élaboration et planification de programmes d'assistance électorale ; renforcement des capacités des autorités électorales nationales et locales et développement d'un réseau transnational d'organisations régionales, internationales et intergouvernementales, ainsi que d'un réseau de groupes transnationaux et locaux de la société civile.

Dans un certain nombre de domaines politiques, il est nécessaire de réfléchir à la coordination internationale en termes de « réseaux mondiaux de politiques publiques » s'associant pour coordonner et résoudre des problèmes collectifs. Dans les processus électoraux comme dans d'autres domaines, l'Organisation du PNUD et les autres institutions des Nations Unies concernées se sont imposées comme des coordinateurs majeurs qui assurent le rôle de plate-forme tournante dans ce type de réseaux.

La communauté internationale a fini par admettre que l'intégration de la prévention des conflits dans les programmes d'assistance électorale devait constituer une partie essentielle d'une grande variété d'efforts entrepris par un vaste réseau d'organisations. Par exemple :

- Le rôle du PNUD dans la coordination de l'appui à l'assistance électorale des pays donateurs et d'autres organisations internationales dans des pays comme le Bangladesh, le Guyana ou le Nigéria a beaucoup contribué à harmoniser des programmes potentiellement contradictoires et à éviter la reproduction de telles contradictions.

Un grand nombre d'enseignements mis en lumière dans le présent Guide se concentrent sur l'expérience du PNUD agissant de concert avec d'autres acteurs.

- Dans les pays en transition, il est désormais parfaitement admis qu'une surveillance étendue des élections est essentielle pour garantir des résultats électoraux crédibles et apaiser les tensions qui émanent de la perception généralisée d'« élections volées » (Bjornlund 2004; Abbink et Heselling 1999). Les observateurs internationaux et les méthodes d'observation innovantes telles que les dénombremens des voix effectuées par des organisations extérieures fiables peuvent aider à rassurer la population quant à la légitimité des résultats officiels de l'élection (voir la Section 4.6, qui porte sur l'observation et la vérification des processus électoraux).
- Le passage à des « missions intégrées » dans les opérations de paix de l'ONU autorise désormais l'établissement de liens plus directs entre la sécurité et la gestion des conflits, les droits de l'homme, les activités humanitaires, et les efforts de développement et de démocratisation dans le cadre d'un plan commun au niveau des pays soutenu par un ensemble de mesures de coordination prises en charge au niveau du siège et sur le terrain⁴¹. Les récentes élections d'après-guerre gérées par les Nations Unies en République démocratique du Congo, au Liberia et au Timor-Leste, par exemple, ont globalement permis de garantir que les nouveaux gouvernements soient élus de façon crédible dans la pleine mesure du possible, compte tenu des circonstances environnantes.
- Au niveau intergouvernemental, le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) a élaboré des directives en matière d'aide au développement (afin d'intégrer l'aide à la gouvernance) et de prévention des conflits⁴², et d'autres organisations intergouvernementales telles que

⁴¹ Voir le document « Note from the Secretary-General: Guidance on Integrated Missions », 9 février 2006. Voir la Résolution 1719 du Conseil de sécurité (2006) sur la création du Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB), qui aura pour mandat d'aider le gouvernement dans ses efforts pour parvenir à la paix et à la stabilité à long terme durant la phase de consolidation de la paix au Burundi, y compris en veillant à la cohérence et la coordination entre les organismes des Nations Unies présentes au Burundi, sous la direction du Représentant exécutif du Secrétaire général, qui assurera également les fonctions de Représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de Coordinateur humanitaire. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8857.doc.htm.

⁴² Voir le document intitulé « Tip Sheet on Democratization and Violent Conflict », publié par le CAD de l'OCDE et rédigé à partir d'une étude menée par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA) diligentée par Thomas Ohlson et Mimmi Söderbergh sous le titre de « Democratization and Armed Conflict in Weak States ». L'étude d'Ohlson et de Söderbergh est disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.sida.se.

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) ont exploré la panoplie de moyens par lesquels les processus démocratiques peuvent contribuer à la sécurité et au développement humains durant les périodes de transitions agitées et aboutir à des résultats susceptibles, à long terme, d'aboutir à l'apaisement des conflits (Large et Sisk, 2006).

- Les organisations régionales ont fait d'énormes progrès pour normaliser des règles électorales précises qui incluent implicitement ou explicitement des efforts de prévention et de gestion appliqués aux conflits électoraux. Les directives régionales relatives aux processus électoraux de l'Organisation des États américains et de la Communauté de développement de l'Afrique australe reconnaissent l'existence d'un lien direct entre élections et conflits (par exemple, en renforçant leurs missions d'observation régionales). De la même façon, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a pris des mesures pour veiller à l'intégration de normes relatives aux droits des minorités régionales dans ses activités de supervision, d'assistance électorale et d'observation dans l'ensemble de l'Europe⁴³.
- Des organisations non gouvernementales (ONG) telles que l'IFES (Fondation internationale pour les systèmes électoraux) ont créé des programmes nouveaux et spécialisés dans certains pays afin de mettre en œuvre des stratégies d'atténuation des violences avant, pendant et après les élections, et d'autres ONG telles que l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) mènent des programmes qui relient de façon très directe la prévention des conflits et l'assistance électorale⁴⁴.

Ces exemples et beaucoup d'autres indiquent qu'il existe une prise en compte accrue de la prévention des conflits dans les processus électoraux ; en même temps, il demeure une profonde ignorance de la manière dont la programmation peut aborder de façon plus cohérente et efficace les causes, les manifestations et les conséquences des violences électorales. Ainsi, une stratégie globale d'apaisement du conflit électoral implique non seulement l'intégration de mesures d'atténuation du conflit dans les programmes d'assistance électorale, mais aussi un effort soutenu pour aider au renforcement de l'ensemble des institutions de gouvernance qui sont essentielles au succès des processus électoraux.

Dans cette vaste panoplie d'acteurs importants, l'on compte les partis politiques, le pouvoir judiciaire, les observatoires des droits de l'homme, le corps législatif, les organes d'administration des élections, les forces de sécurité, les groupes de la société civile et les médias (de Zeeuw, 2005). En effet, les efforts déployés pour anticiper et prévenir les violences lors des élections au Nigéria en 2007 ont été guidés par les expériences de fraude et de violence constatées au cours des précédentes élections, en particulier celles de 2003, et la nécessité d'élargir le champ des activités visant à réduire la propension à la violence⁴⁵. Même en présence d'importants efforts de prévention, comme l'atteste la section 2.6 relative à la surveillance des conflits, les élections nigérianes ont été perçues comme étant marquées par la violence et considérées à ce titre, par certains observateurs, comme ayant sapé la crédibilité du gouvernement nouvellement élu⁴⁶.

⁴³ Voir le document intitulé « Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process », publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, Varsovie, 2001. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/item_11_13589.html.

⁴⁴ Le programme Election, violence, éducation et résolution (EVER) de l'IFES appuie et forme les organisations de la société civile en matière d'observation et de documentation de la violence électorale, pour la rédaction de rapport sur les résultats obtenus et l'établissement de relations et de processus de dialogue durant et entre les cycles électoraux.

⁴⁵ Voir Ibrahim, Jibrin, « Nigeria's 2007 Elections: The Fitful Path to Democratic Citizenship », United States Institute of Peace Special Report, January 2007. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.usip.org/resources/nigerias-2007-elections-fitful-path-democratic-citizenship.

⁴⁶ Voir le rapport de l'International Crisis Group, « Nigeria: Failed Elections, Failing State? » Rapport n° 126, 30 mai 2007. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4876.

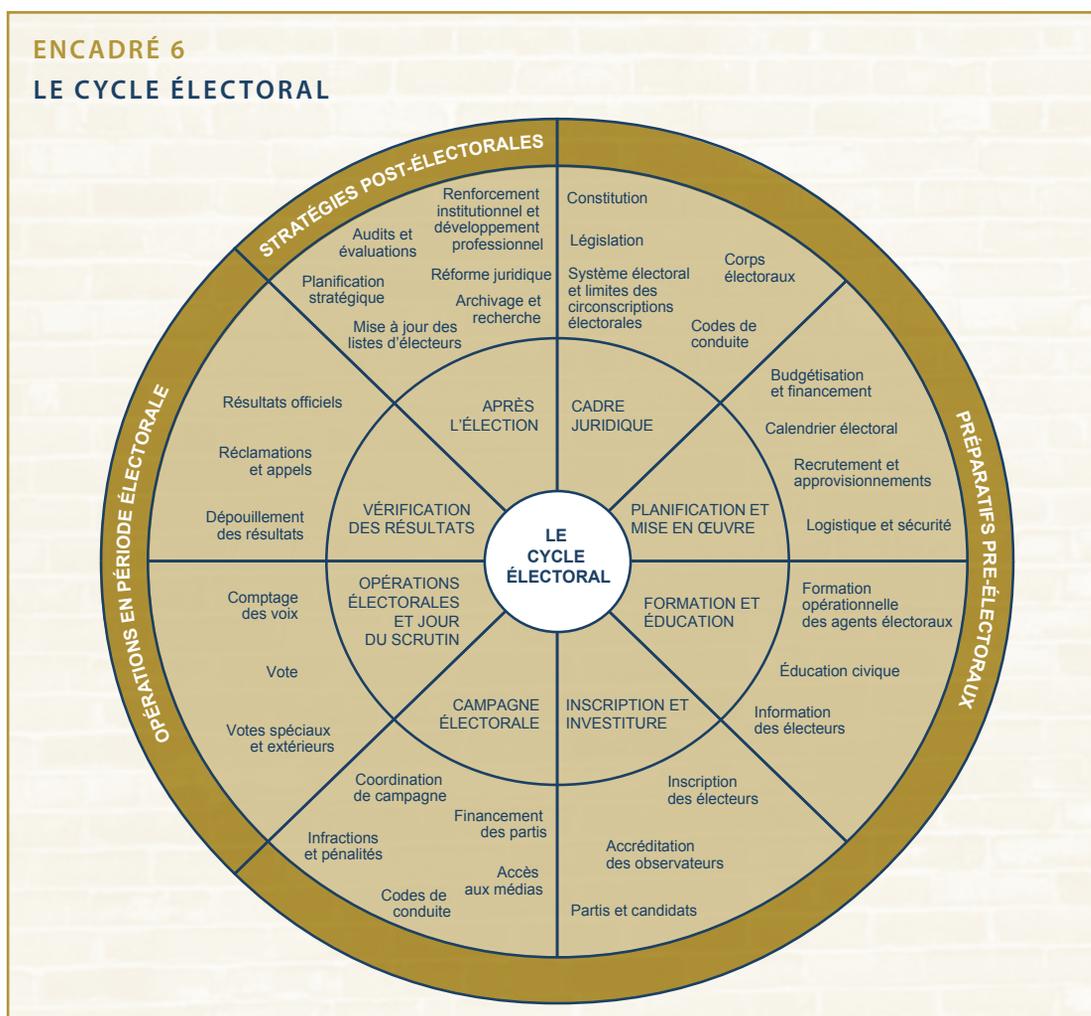
3.2 Travailler tout au long du cycle électoral

Les périodes électorales sont émaillées de contestations, de compétition et de tensions politiques qui déteignent souvent sur la base. Lorsque les élections sont considérées comme des événements plutôt que des processus exigeant un déroulement cohérent et continu, la programmation des élections tend davantage à devenir un exercice de gestion de crise. Il est alors important d'aborder les élections sous un angle qui autorise les parties impliquées à considérer les différents cycles électoraux comme un continuum qui permet d'aller de l'avant, de tendre vers l'excellence et la non-violence.

Le concept de cycles électoraux est apparu en 2 000 à la suite des conclusions de l'examen décennal mené par le PNUD sur son travail d'assistance électorale au cours des années 1990⁴⁷. C'est cette approche qui sert d'orientation à la présente Note de pratique sur l'assistance électorale et qui est, depuis peu, explicitement utilisée comme approche dans le Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD. L'approche des cycles électoraux sert de base à la plupart des projets d'assistance électorale du PNUD, qui ont désormais un caractère pluriannuel. (Voir aussi l'illustration de l'Encadré 6.)

ENCADRÉ 6

LE CYCLE ÉLECTORAL



⁴⁷ Pour une version actualisée de ce travail, voir le document de l'année 2007 « UNDP Electoral Assistance Implementation Guide » (Guide de mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD), disponible en ligne, au format PDF, à l'adresse suivante : www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EAGuide.pdf.

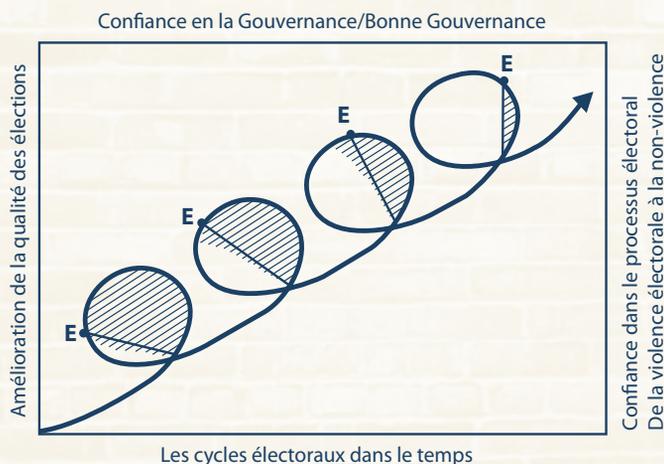
En somme, cette approche souligne ce qui suit :

- l'élection proprement dite ne représente qu'une partie d'un continuum d'institutions et de processus qui traversent différentes phases et jouent différents rôles selon la position du pays concerné au sein du cycle électoral ;
- avec le temps, l'appui au cycle électoral doit réduire le coût des élections et aboutir à la baisse du niveau de la participation et des financements extérieurs ;
- chaque cycle électoral est lié au suivant dans un processus continu ;
- chaque élection doit présenter des améliorations par rapport à la précédente, étant donné que les enseignements tirés sont pris en compte et mis en œuvre dans l'intervalle ;
- il existe une corrélation directe entre la qualité des élections, la confiance dans la gouvernance et le processus électoral, et la non-violence/violence ;
- des élections de piètre qualité présentent une tendance marquée à la violence et au recours à la gestion des crises ;
- à mesure que les élections s'améliorent et que la violence est de moins en moins présente, la gestion des crises préélectorales et postélectorales perd de son importance au fur et à mesure que la programmation électorale proactive porte ses fruits et continue à progresser et gagner du terrain ;
- la gestion des crises d'après-conflit doit finir par disparaître à mesure que s'accroît la confiance dans le processus électoral ;
- des élections libres, justes et non violentes sont une fonction de la bonne gouvernance, augmentant ainsi la confiance de l'électorat dans le système et contribuant à garantir l'évolution positive constante des politiques, des mécanismes et de la culture politique.

La figure de l'Encadré 7 illustre les liens qui existent entre les approches de prévention de conflit à travers une série de cycles électoraux.

ENCADRÉ 7

ILLUSTRATION : PRÉVENTION DES CONFLITS AU FUR ET À MESURE DES CYCLES ÉLECTORAUX SUCCESSIFS



- E Date des élections
- ▨ Gestion des crises
- Programmation active des élections

Illustration conçue par Chris Spies

3.3 Souligner les valeurs et les principes

La programmation des élections peut être considérée comme un ensemble de processus proactifs visant au renforcement de la cohésion, qui aident à élaborer les règles, les normes et les valeurs susceptibles de favoriser le fair-play. Par conséquent, la mise en place d'une infrastructure favorable à la paix sociale et l'habilitation des agents électoraux en vue de l'organisation d'élections libres, équitables et de haut niveau sont des contributions importantes à la stabilité politique.

Un des objectifs stratégiques de la programmation est le concept d'« équité des procédures », qui impose la définition d'un ensemble de règles spécifiques devant régir la compétition électorale, les conditions de victoire et l'accession au pouvoir politique. Cela implique l'existence d'une cohésion sociale suffisante qui permet aux hommes politiques, aux partis politiques, aux responsables gouvernementaux et à la société civile de se plier aux règles et directives établies. Le PNUD et ses partenaires insistent également sur l'importance de traduire les enseignements tirés des expériences du passé en approches « matérielles » (appui technique, logistique et en ressources) et « logicielles » (transformation du conflit) soigneusement conçues.

Dans la Perspective 2, deux praticiens ayant travaillé pour le compte du PNUD au Guyana examinent les principes fondamentaux qui sous-tendent la programmation de la prévention des conflits dans les contextes électoraux. Leur analyse souligne l'importance de mettre l'accent sur les valeurs et les principes qui sous-tendent l'« équité des procédures » ainsi que sur les implications découlant de ces valeurs en termes d'élaboration des programmes de prévention des conflits et de leur mise en œuvre effective lorsque l'on travaille avec les parties concernées.

L'exemple de l'intégration, dans les processus électoraux, des personnes déplacées dans leur propre pays en raison des conflits, illustre une conclusion importante, à savoir que la non intégration d'une partie essentielle de la population (en imposant des limitations à son droit de vote et sa participation) présente plus de risques que son intégration. Cette idée est développée en détail dans la Perspective 3.

Comme dans tout processus électoral, les systèmes qui accordent le droit de vote aux réfugiés et aux personnes déplacées s'exposent à certains risques, liés notamment à la fraude et l'intimidation, et à l'allongement du processus dans le temps qui peut susciter un nouvel embrasement du conflit. Les systèmes à mettre en œuvre pour accorder le droit de vote aux réfugiés et aux personnes déplacées sont généralement onéreux, exercent des pressions supplémentaires sur des infrastructures fragiles, introduisent des complications administratives et nécessitent l'instauration de nouvelles mesures de protection contre la fraude. Le manque de données démographiques exactes (dû aux migrations causées par les conflits) pose aussi des difficultés insurmontables au niveau du découpage des circonscriptions en cas d'élections post-conflit.

Pendant, il est important de reconnaître que ces risques ne sont pas exclusivement associés à la participation des réfugiés et des personnes déplacées au processus électoral. Ils constituent plutôt une composante du risque inhérent à tout contexte électoral post-conflit. Le risque de ne **pas** intégrer les personnes déplacées dans leur propre pays en raison des conflits est de loin plus important. Une exclusion généralisée entacherait le caractère universel du scrutin et la crédibilité des résultats, ce qui pourrait relancer ou perpétuer le conflit, avec à la clé, des conséquences graves pour la stabilité du pays et souvent de la région entière.

PERSPECTIVE 2.

QUELLES VALEURS SOUS-TENDENT LES APPROCHES DE PRÉVENTION DES CONFLITS ?

Chris Spies et Mike James

Respectivement ancien conseiller pour la paix et le développement au PNUD au Guyana, et ancien chef de l'unité des élections du PNUD au Guyana

Dans bon nombre de cas où la violence électorale est occasionnée par des erreurs de planification et de gestion évitables, le problème ne provient pas tant d'un manque de connaissances des éléments constitutifs d'une bonne programmation que de l'absence d'une volonté politique soucieuse d'examiner les raisons de la répétition de ces erreurs et de l'incapacité des partis politiques et des responsables de rompre ces cycles paralysants d'erreurs répétées.

Ce qu'il faut, c'est un processus par lequel les valeurs et les principes *de facto* (tels que l'inaction, les réactions symptomatiques déterminées par les événements, la violence, la politique du pouvoir et les pratiques répréhensibles) peuvent être examinés d'un œil critique, puis corrigés. Ce processus doit être de nature à conduire à un changement d'attitude et de pratiques, changement sans lequel aucune transformation ne serait envisageable. Les valeurs et les principes généraux suivants pourraient servir de lignes directrices pour les activités du PNUD en matière de programmation des élections :

- **Le processus compte autant que le résultat.** Les élections sont un processus, pas un événement. Les professionnels sur le terrain insistent sur le fait que la planification du processus électoral doit être davantage inscrite dans la durée, motivée par la participation nationale et l'appropriation locale, et intégrée dans la programmation de l'assistance électorale. Dans la pratique, il en va souvent autrement.
- **La non-violence.** Un engagement public de la part de l'ensemble des parties prenantes à s'abstenir de toute violence en cas de tensions peut être d'un grand apport. Il ne faut pas sous-estimer le pouvoir dissuasif de la lassitude à l'égard de la violence. La population, et surtout les groupes vulnérables, sont généralement

fatigués par les conflits et la violence. Ce facteur est un tremplin important pour mobiliser les populations en vue d'une action non violente. Il a été exploité de façon efficace par l'Organisation interreligieuse (IRO) au Guyana, qui a élaboré, avec le concours des partis politiques, un code de conduite mettant l'accent sur l'engagement en faveur de la non-violence. Bien que le principal parti d'opposition n'ait pas signé ce code, il s'est néanmoins engagé à en respecter l'esprit et la lettre (voir à l'Annexe 9).

- **Leadership fondé sur les valeurs.** Dans une perspective de transformation des conflits, il est important que les leaders des partis politiques, de la société civile et des organes d'administration des élections amènent leurs partis et organes respectifs à promouvoir la non-violence et la recherche de consensus, plutôt que d'entretenir la fièvre électorale habituelle fondée sur un modèle de compétition où le vainqueur remporte tout. Cette tendance à envisager d'emblée l'usage du pouvoir pour la résolution des litiges peut être corrigée grâce à des processus de renforcement des capacités des leaders à collaborer les uns avec les autres⁴⁸.
- **Transparence.** On peut comprendre qu'à l'approche des élections, les partis politiques hésitent souvent à dévoiler leurs stratégies de campagne, leurs sources de financement et leurs projets de répartition des postes après l'élection. Cependant, les institutions mises en place pour l'organisation et le suivi des élections doivent servir d'exemple en termes de transparence. Elles ne doivent rien cacher, en dehors des dispositions prises pour la sécurité des bulletins de vote, du matériel électoral et des vies humaines. Toutes leurs opérations doivent être connues par le grand public, que ce soit en matière de progression des préparatifs, de vérification des listes électorales, de plans et procédures, d'approvisionnement, de financements, de comptes-rendus de réunions avec les partis politiques (qui, quand, où), d'appui des donateurs, etc.

⁴⁸ Howard Wolpe et Steve McDonald (2006) décrivent la formation de dirigeants au Burundi et les approches stratégiques permettant d'établir un lien entre le développement du leadership et la consolidation de la paix et de la démocratie. En Sierra Leone, le PNUD a mis l'accent sur la formation à la gestion en cours d'emploi du personnel de secrétariat ; et au Guyana, des dirigeants politiques et des acteurs clés de la société civile ont été formés à la transformation des conflits.

PERSPECTIVE 2. (suite)

- **Échange d'informations.** Tous les observateurs admettent que la question des échanges d'informations est un élément crucial de la planification d'élections sans violence. Pourtant, en pratique, les acteurs et responsables clés se plaignent toujours de n'avoir pas été convenablement informés par leurs homologues⁴⁹.
- **Responsabilité par la participation.** Dans de nombreux pays, pendant les périodes électorales, les électeurs se fient uniquement aux informations qui leurs sont transmises lors des rassemblements de partis et via les médias. Ils ne se rendent pas compte qu'ils ont le pouvoir de convoquer les hommes politiques à des rencontres initiées par les citoyens. Qu'ils soient mobilisés dans le cadre d'organisations de la société civile ou qu'ils agissent seuls de façon informelle, les citoyens peuvent exercer une influence significative. Lorsque les membres de la société civile prennent en main le contrôle du processus d'information et convient un panel de dirigeants politiques à participer à un forum pour les obliger à s'expliquer, devant leurs électeurs, sur les politiques engagées relatives aux questions qui concernent ces derniers, ils endossent le rôle d'électeurs engagés qui exigent des leaders politiques de se conformer à l'obligation de rendre compte, non seulement le jour du scrutin, mais de façon continue, des promesses qu'ils ont faites en public⁵⁰.
- **Responsabilité à travers des codes de conduite.** Il est peu probable que les leaders politiques s'engagent de leur propre initiative à signer un code de conduite. La plupart du temps, c'est la société civile qui a mené le débat et fait pression pour que les politiques s'engagent à respecter un code de conduite ou un accord. Les codes de déontologie conçus à l'intention des médias ont été très efficaces, notamment au Guyana et en Sierra Leone.
- **Intégration et flexibilité.** Participation, liberté, compréhension, protection et identité sont autant de besoins humains fondamentaux ayant un rapport direct avec la valeur de l'inclusion. En cas d'exclusion, ces besoins ne peuvent pas être comblés, ce qui risque d'engendrer une résistance violente. Le principe de l'inclusion est souvent sacrifié sur l'autel de la rigidité, que l'on justifie par des slogans tels que : « nous ne négocions pas avec des terroristes », « vous n'avez pas été élu » ou encore « déposez d'abord les armes ... », « nous refusons de reconnaître votre droit à l'existence », etc. Tous les conflits violents se terminent soit par la destruction totale soit autour d'une table de négociation de paix. Dans tous les cas, le conflit violent doit être évité au départ⁵¹.
- **La collaboration plutôt que la compétition.** Une attitude de type « tout au vainqueur » peut fort bien engendrer une situation perdante pour tous, parce que le « triomphalisme » tend à brouiller la vision du vainqueur, de sorte que les idées défendues par ceux qui se retrouvent désormais dans l'opposition ne sont nullement prises en compte. Ceux qui font des propositions, qu'ils soient au gouvernement ou dans l'opposition, sont généralement soupçonnés d'avoir des motifs sinistres. Cette attitude consiste généralement à nier toute volonté de progrès à ceux qui ne sont pas de « notre parti ». De telles positions sont aggravées dans un contexte de difficultés économiques, qui résultent bien souvent de luttes irrésolues pour le pouvoir politique et provoquent inévitablement le désespoir des populations qui se trouvent au bas de l'échelle politique, économique et sociale.
- **Justice.** Des politiques économiques, publiques et électorales injustes ne peuvent qu'alimenter les conflits violents. Les gouvernements, souvent avec le soutien de la communauté internationale, oublient qu'il leur revient de garantir que l'équité et la participation soient à la base de la gouvernance démocratique. Cela pose particulièrement problème en situation de conflit de longue date associé à des questions ethniques et d'inégalité sociale.

⁴⁹ Dans son rapport sur les élections de 2006, le Bureau d'assistance électorale (EAB), une initiative issue de la société civile au Guyana, souligne l'importance d'une communication et d'un échange d'informations efficaces, surtout parmi les bénévoles, les moniteurs et la commission électorale. (EAB 2007 : 41).

⁵⁰ Le slogan de mobilisation utilisé par Campaign for Good Governance (Campagne pour la bonne gouvernance), une organisation de la société civile sierra léonaise, est comme suit : « Les élections sont l'affaire de tous ».

⁵¹ Durant la période qui a précédé les premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994, la violence était à son comble. Les employés et les moniteurs volontaires des structures régionales et locales du National Peace Accord (Accord de paix national) accordaient une grande valeur au principe de flexibilité. Ils ont « outrepassé » leurs mandats officiels et mené des actions qui ont sensiblement calmé les tensions grâce à leur approche qui consistait à inclure, et non à exclure, les foules et les protestataires mécontents, lors des négociations sur le terrain. Une guerre civile potentielle a été évitée lorsqu'à la dernière minute, des autocollants portant le nom de l'Inkatha Freedom Party (IFP) ont été placés sur les bulletins de vote.

PERSPECTIVE 2. (suite)

- **Indépendance, impartialité et compétence des organes d'administration des élections (OAE).**

Dans la plupart des cas, les OAE sont ou prétendent être à l'abri de toute influence politique. Pourtant, les OAE comptent souvent des membres partisans et doivent se battre pour fonctionner indépendamment des gouvernements qui font voter des lois en forme de dispositifs de sécurité afin de se maintenir au pouvoir et qui financent en même temps les opérations de ces organismes. Il est essentiel que les politiques et le fonctionnement des mécanismes électoraux soient exempts de toute approche partisane. Les OAE qui ignorent les conseils avisés sur la façon d'améliorer leur fonctionnement courent le risque de déclencher une violence incontrôlable et de provoquer des difficultés de tous ordres.

- **Instauration de la confiance.** La méfiance détruit les rapports, alimente les soupçons et la violence qui s'ensuit. Bien que les codes de conduite soient des mécanismes visant à limiter les comportements susceptibles d'inciter à la méfiance, ils ne suffisent pas à restaurer la confiance. Celle-ci se bâtit au fil du temps, à travers un comportement constructif et cohérent qui donne du crédit aux intentions, aux déclarations et aux codes de conduite.

- **Apprentissage par l'action.** Bien que des évaluations soient souvent menées et bon nombre de recommandations proposées et acceptées, l'on constate souvent l'existence de graves insuffisances parce que les leçons ne sont ni retenues ni mises en œuvre. Même lorsqu'elles le sont, il y a très peu de garantie que les mêmes erreurs ne se reproduiront pas à l'avenir. Les membres des Comités de liaison multipartites du Malawi ont indiqué à des observateurs avoir appris que « prévenir vaut mieux que guérir » (Patel 2007 : 231). Pourquoi faut-il qu'il y ait une crise pour que la leçon soit prise au sérieux et que l'on envisage enfin des actions de prévention ?

- **Réactivité.** Généralement, la violence électorale n'éclate pas du jour au lendemain, sans signe avant-coureur. La persistance des tensions découle souvent de l'absence de planification et d'action adéquates, ainsi que de la

non-application des enseignements tirés des erreurs du passé. Par conséquent, il est nécessaire de passer à une approche plus dynamique, qui identifie, analyse et anticipe les déclencheurs et recours potentiels **bien avant la tenue des élections**⁵². La clé la plus probante susceptible d'être actionnée pour desserrer l'étau qui enserrme les sociétés soumises à forte pression est l'écoute attentive, qui passe par un dialogue productif.

- **Interaction et interdépendance de la société civile, du monde des affaires et de la politique.**

L'interaction et l'interdépendance des trois sphères culturelle (à travers la société civile), politique (à travers le gouvernement) et économique (à travers le monde des affaires) sont déterminantes. Les élections sont habituellement le moment où la classe politique est sous le feu des projecteurs, elle qui, lorsqu'elle est abandonnée à elle-même, s'adonne à la concurrence et à des luttes de pouvoir souvent dévastatrices. Mais la société civile, les ONG en particulier, ont démontré par le passé qu'elles cherchaient toujours à aménager des espaces pour établir un dialogue constructif et durable à long terme.

- **Coexistence.** Les sociétés vivant sous la contrainte laissent souvent apparaître des fractures ethnique ou sociale malgré l'adoption de mesures de sauvegarde tant législatives que constitutionnelles. De telles failles doivent être impérativement colmatées. Il est possible d'arriver à ce résultat en privilégiant les approches interdépendantes et non partisans. Cela devrait être d'autant plus possible lorsque les dirigeants ont eux-mêmes expérimenté les vertus du « renforcement coopératif des capacités » et du dialogue.

- **Soutien respectueux.** Le soutien requis dépasse le cadre du simple appui financier. Les changements les plus significatifs ne découleront ni d'une aide matérielle ni d'un soutien au niveau des processus. Ils ne résulteront pas davantage de connaissances ou d'aptitudes améliorées, mais proviendront d'un changement d'attitude en profondeur, empreint de respect et de compréhension à l'égard des acteurs locaux et axé sur le développement de synergies en vue de l'adoption de normes et de valeurs internationales.

⁵² Un bon exemple de préparation réfléchi et dynamique des élections est l'assistance fournie par le PNUD aux acteurs locaux en vue de faciliter la conclusion d'un accord sur un code de conduite à l'usage des partis politiques en Sierra Leone. Ce code a été signé et adopté par le parlement bien avant la tenue des élections nationales. Un exemple de code de conduite, celui du Guyana, est inclus à l'Annexe 9.

PERSPECTIVE 3.

RÉFUGIÉS ET PERSONNES DÉPLACÉES DANS LES PROCESSUS ÉLECTORAUX

Brett Lacy

**National Democratic Institute
for International Affairs (NDI)**

La participation des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays aux élections post-conflit s'avère cruciale en vue de garantir une gouvernance légitime et responsable. Dans les sociétés sortant de conflits, les processus électoraux inclusifs peuvent créer un environnement de réconciliation et jeter les bases du développement d'institutions démocratiques fortes.

Si une partie de la population est exclue du processus électoral, le système de gouvernance mis en place pâtera d'une absence de légitimité, de responsabilité et de durabilité, surtout dans les démocraties fragiles ou les situations d'après conflit. En outre, pour qu'une nouvelle démocratie se réconcilie avec son passé et progresse en direction de la construction d'un avenir commun à l'ensemble de sa population, la participation de la société tout entière, notamment celle des victimes du conflit, est indispensable. Accorder le droit de vote aux personnes déplacées constitue une démarche fondatrice pour panser les blessures du passé conflictuel et œuvrer en faveur d'une paix et d'une réconciliation durables.

Quelques recommandations utiles à cet effet :

- Lors de l'élaboration d'un système autorisant l'octroi du droit de vote aux personnes déplacées, il convient d'apporter des réponses à un certain nombre d'interrogations, notamment, aux questions suivantes : i) Quelles sont les personnes éligibles au droit de vote ? ii) Quelles sont les pièces d'identité exigées ? Comment les personnes déplacées ayant perdu leurs papiers d'identification pourront-elles faire établir aisément les papiers nécessaires ? iii) Quelles sont les circonscriptions électorales auxquelles ces électeurs seront affectés ? iv) Quelle est la procédure appliquée pour leur faciliter le vote ?
- Pour choisir les modalités du vote, les responsables chargés de l'organisation des élections doivent tenir compte de la dispersion

géographique des électeurs potentiels, du niveau de participation estimé, des relations avec les pays abritant d'éventuels électeurs, sans oublier le nombre et la localisation des missions diplomatiques. Parmi les méthodes de vote possibles, on peut citer : le vote en personne dans des consulats, des ambassades ou d'autres sites en dehors du pays d'origine ; le vote par la poste ; le vote par procuration ; le vote après le retour au pays et l'inscription sur les listes électorales et le vote dans un lieu de résidence nouveau ou temporaire tel qu'un camp de déplacés.

- Dans certains cas où des systèmes ont été mis en place dans le but de faciliter le vote des réfugiés au-delà des frontières de leur pays d'origine, le vote a fait l'objet d'accords directs entre le pays d'accueil et l'OAE. Dans d'autres cas, des tiers ont été mis à contribution pour faciliter la mise en œuvre d'un programme de vote hors du pays d'origine. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a joué ce rôle en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, au Timor-Leste et, plus récemment, en Afghanistan et en Irak (IOM 2003a, 2003b).
- De plus en plus, des protocoles d'accords sont signés entre le pays d'origine et les pays dans lesquels le vote doit avoir lieu, et il existe un certain nombre de normes en cours d'élaboration pour ces accords. Lorsque les pays d'accueil peuvent jouer un rôle dans le processus d'inscription sur les listes électorales en produisant des données démographiques, il est important que des garde-fous soient mis en place afin d'empêcher que ces données ne soient utilisées à des fins non électorales.
- Il est nécessaire de mettre en œuvre des programmes spéciaux à l'intention des électeurs déplacés, qui bien souvent n'ont aucun accès aux moyens d'information traditionnels, afin qu'ils puissent comprendre leurs droits, les procédures d'admission au droit de vote et les positions des différents candidats et des partis sur les questions qui sont cruciales à leurs yeux.

3.4 Mettre l'accent sur les normes régionales et internationales

On a assisté, ces dernières années, à une intensification spectaculaire des activités d'élaboration et d'application de normes internationales et régionales en matière d'élection, couplée à un examen plus approfondi de la manière dont le recours à ces normes et leur mise en œuvre (notamment avec les organisations régionales et intergouvernementales) contribuent à la prévention des conflits. Ces nouvelles normes s'appuient sur des normes mondiales adoptées de longue date, à l'instar du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC) de 1966⁵³.

De l'Afrique aux Amériques, dans les États européens comme les États émergents de l'Asie du Sud-est, des organisations régionales et sous-régionales montrent la voie à suivre par la mise sur pied d'organisations professionnelles transfrontalières, qui élaborent toute une batterie de principes et de directives techniques et normatifs associant les aspects procéduraux et techniques de la tenue des élections à une surveillance et une observation collectives du processus électoral. Outre les travaux du Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) (présenté à l'Encadré 8), les plus concernés par l'élaboration de codes régionaux sont le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE)⁵⁴ et l'Organisation des États américains (OEA), par l'entremise de sa Direction de la démocratie durable et des missions spéciales. Le travail de l'OEA, par exemple, se fonde sur la Charte démocratique interaméricaine de 2001, qui constitue une véritable référence en la matière, et qui a permis à cet organisme de conduire, ces dernières années, des missions d'assistance électorale dans une douzaine de pays⁵⁵.

Ces principes ou normes ont émergé comme un moyen pour les organisations régionales de jouer un rôle constructif dans la promotion d'un ensemble de normes professionnelles et de pratiques communes relatives à ce qui constitue des élections libres et équitables, et qui abordent les principales questions liées à la prévention des conflits, à savoir : empêcher la fraude ; améliorer l'accès des groupes potentiellement marginalisés au processus électoral ; promouvoir la présence de la communauté internationale afin de s'assurer que le processus est libre et les résultats équitables. Lors de la planification stratégique de l'assistance électorale, la prise de conscience de la programmation et la mise en place de ces normes (par exemple par le biais de la formation) constituent souvent un moyen salubre définissant la participation du PNUD et d'autres acteurs internationaux dans le processus, précisément parce que ces derniers proposent une plateforme commune de principes, de valeurs et de procédures acceptés par tous.

⁵³ Le texte du PIRDPC est disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

⁵⁴ Le BIDDH qui relève de l'OSCE effectue de nombreuses missions d'observation d'élections chaque année et produit des rapports d'évaluation publics sur le niveau de conformité des différents processus électoraux aux normes régionales et internationales. De plus amples informations sont disponibles sur le site Internet du BIDDH/OSCE, à l'adresse suivante : www.osce.org/odhr-elections/.

⁵⁵ Une synthèse du travail de l'OEA dans ce domaine est disponible sur le site Internet de cette organisation, à l'adresse suivante : www.oas.org/key%5Fissues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=6.

ENCADRÉ 8

PRINCIPES DES ORGANISATIONS RÉGIONALES EN MATIÈRE DE PROCESSUS ÉLECTORAUX : LES NORMES ET STANDARDS DU FORUM PARLEMENTAIRE DE LA SADC

Le Forum parlementaire de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a adopté en mars 2001 un ensemble de normes devant régir l'organisation des élections dans l'espace SADC. Ce document reconnaît que des avancées ont été réalisées, en particulier au cours de la décennie 1990, en vue d'introduire la démocratie multipartite dans la région, mais admet qu'il « reste à régler les problèmes liés à l'égalité des chances de tous les acteurs engagés dans l'élection, au financement inéquitable des partis politiques, à l'accès insuffisant aux médias contrôlés par l'État et à la violence électorale. » Les normes de la SADC traitent de toutes ces questions cruciales, détaillées ci-après :

- l'inscription sur les listes électorales et l'élimination de toute discrimination fondée sur l'identité ;
- le « vote à bulletin secret » et les mesures susceptibles d'empêcher que l'intimidation, l'achat des voix et la violence électorale n'affectent le processus et les résultats du scrutin ;
- la liberté d'association et d'expression pour permettre l'exercice du libre arbitre et la formation de partis politiques sans crainte de violences en représailles ;
- l'affirmation de la tolérance et le principe de culture politique multipartite ;
- la transparence et la prévisibilité de l'annonce et de la conduite des élections afin d'empêcher le boycott des partis politiques ;
- les mesures de consolidation de la transparence et de l'intégrité dans le processus électoral afin d'inclure les normes d'inscription sur les listes électorales, l'éducation des électeurs, la délimitation des frontières, la désignation des candidats et le financement des campagnes électorales, ainsi que le rôle de la justice dans le règlement du contentieux électoral ;
- les efforts visant à veiller à ce que les campagnes électorales se déroulent dans le calme et à l'existence de codes de conduite, de garanties suffisantes et d'un accès universel des partis et des candidats au processus électoral.

Les directives de la SADC ont emporté l'adhésion générale des spécialistes des questions électorales. Cependant, leur application dans la région a parfois été mise à mal (ce fut le cas lors des élections zimbabwéennes de 2005 et de 2008), lorsque d'importantes allégations de fraude électorale ont été soulevées et de violences graves constatées. Pour accéder à des informations complémentaires sur le Forum parlementaire et d'autres directives régionales africaines et leur mise en œuvre (dans les rapports des missions d'observation), il convient de consulter le centre de ressources en ligne de l'Institut électoral d'Afrique australe (EISA) à l'adresse suivante : www.eisa.org.za/EISA/eppepg.htm.

4 PROGRAMMATION :

exemples, questions et options

recompter,
revoter ou
se révolter

4 PROGRAMMATION :

exemples, questions et options

Quels types de programmation se sont montrés efficaces dans la prévention de la violence électorale ?

Traduire la stratégie et les principes en programmation implique de bien réfléchir aux diverses manières par lesquelles on peut cibler l'assistance internationale afin de résoudre les causes sous-jacentes et profondes du conflit. Pour cela, il convient d'examiner un certain nombre d'éléments, notamment : le cadre institutionnel dans lequel se déroulent les processus électoraux, les processus gouvernant la compétition politique et les relations entre les principaux protagonistes, et l'élaboration de méthodes de gestion de crise pour faire face aux éventuelles situations de conflit. Bien qu'il faille adapter la programmation au contexte, cette section donne un aperçu des modalités éprouvées de recours à l'assistance extérieure pour promouvoir la prévention des conflits dans les processus électoraux.

4.1 Promotion de la cohésion sociale

La cohésion sociale se caractérise par la restructuration des relations qui permet aux personnes de surmonter les résistances à la collaboration afin de contribuer au développement durable à l'échelle de toutes les dimensions du pays, quelles soient liées aux citoyens, à la société, à la culture, à la politique, à l'économie ou à l'écologie. Le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES) définit la cohésion sociale comme suit :

Une société socialement cohésive est une société dans laquelle tous les groupes partagent un sentiment d'appartenance au même ensemble, de participation, d'inclusion, de reconnaissance et de légitimité.

Une telle société n'est pas forcément homogène au plan démographique. Plutôt, en respectant la diversité, elle exploite le potentiel que recèle sa diversité sociale (en termes d'idées, d'opinions, d'aptitudes, etc.). Par conséquent, elle est moins encline à glisser dans des types de tension et de violence destructeurs lorsque des intérêts différents s'opposent. (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 2007)

Dans des sociétés profondément divisées, la situation est d'autant plus complexe que la société civile, l'arène politique et le monde des affaires sont aussi divisés sur des bases ethniques, de classe ou de statut. La programmation de la cohésion sociale devrait viser à renforcer l'effet « transversal » (Kraybill, 2000) où de nouvelles relations se forment au-delà des divisions, autour de questions communes à tous.

La prévention de la violence électorale consiste, par conséquent, à promouvoir la cohésion sociale au sens large, et directement autour d'un processus électoral particulier. À l'inverse, renforcer la cohésion sociale est très certainement l'une des garanties les plus efficaces contre l'explosion de violence pendant les moments de fortes tensions. Des études ont montré que lorsque la société civile est plus intégrée au-delà des divisions d'une société, notamment au-delà des liens inter-confessionnels, il existe une moindre propension à la violence (Varshney, 2001).

Les types de programmation suivants visent à renforcer la cohésion sociale en période électorale :

- Des campagnes d'éducation à l'intention des électeurs couplées à des initiatives de sensibilisation du grand public mettant l'accent sur les droits humains fondamentaux, tels que le droit à un vote libre et équitable et l'absence de harcèlement et d'intimidation, peuvent limiter la capacité des leaders réels ou prétendus à user de violence et d'intimidation comme moyen de s'assurer du soutien populaire.
- Organiser des ateliers à l'intention des partis politiques afin de renforcer les négociations entre rivaux et de collaborer avec eux en vue de parvenir à la mise en place de codes de conduite mutuellement acceptables est un moyen utile pour établir des relations cordiales et créer un climat de confiance entre les cadres des partis rivaux⁵⁶.
- La formation des partis politiques aux méthodes pacifiques de battre campagne peut réduire la capacité et l'inclination des partis à promouvoir la violence électorale ou à ne pas chercher à la prévenir. Ces initiatives peuvent consister à travailler avec les leaders des partis sur des mesures telles que la formation d'« agents du service d'ordre » des partis (qui veillent au bon comportement en interne, lors de rassemblements ou de meetings) et d'observateurs des élections.
- L'engagement auprès des médias (y compris par le biais d'ateliers) en relation avec le problème de la violence électorale offre un point d'entrée stratégique qui permet aux professionnels des médias de s'acquitter d'autant mieux de leur rôle d'observateurs, d'enquêteurs ou de reporters. Cette approche reconnaît que la professionnalisation et l'autonomie accrues des médias d'information est essentielle dans des sociétés où la violence est utilisée pour influencer le public par le biais du reportage.

- Dans des communautés enclines à la violence électorale, la création de structures de conciliation communautaire (forums réguliers où les leaders politiques de divers groupes et factions peuvent se rencontrer, par exemple dans des « comités pour la paix ») représente une mesure de résilience locale pour pallier à la violence lorsque celle-ci se produit et empêcher son escalade grâce à des approches coopératives et des voies de communication ouvertes.
- Travailler avec des populations vulnérables ou déplacées constitue un domaine d'intervention stratégique essentiel au niveau communautaire ou social. Dans ces cas-là, l'éducation des électeurs sur leurs droits en tant que citoyens ainsi que l'adoption de mesures appropriées pour améliorer la participation des électeurs d'une part, et d'autre part, pour veiller à l'audition et au jugement des plaintes déposées par ces communautés, sont des actions cruciales pour établir des stratégies de prévention des conflits. De la même façon, l'on a constaté dans de nombreux cas qu'il était essentiel de collaborer avec les communautés de la diaspora pour faciliter leur implication constructive dans des processus électoraux pacifiques.

4.2 Société civile et initiatives en matière d'engagement public

La liste suivante comprend des exemples d'implication active de la société civile dans des activités de prévention de la violence électorale :

- **Consultations et forums multilatéraux en préparation d'une campagne publique** (Nigéria, Guyana). L'une des principales raisons du mécontentement à l'égard des partis politiques et des organes décisionnels découle souvent du fait que les populations ont l'impression de n'avoir pas été suffisamment consultées. De récentes publications offrent d'excellents arguments en faveur d'un processus de qualité pour établir un dialogue

⁵⁶ Schimpp et McKearman signalent que l'assistance de l'USAID pour « amener les partis et les candidats à accepter de se conformer aux codes de conduite et aux promesses de non-violence a empêché l'éclatement de la violence dans des pays tels que le Sénégal, le Lesotho et le Cambodge. Des pourparlers peuvent être organisés afin que des leaders qui, habituellement, ne communiquent pas puissent exposer leurs préoccupations et exprimer leurs griefs dans un contexte encadré par une médiation » (2001: 5). Les auteurs ajoutent que les programmes d'observation des élections des partis se sont aussi révélés efficaces au Nicaragua pour atténuer la violence potentielle lors de journées clés telles que les périodes d'inscription des électeurs ou les jours de scrutin.

participatif et démocratique (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 2006 ; Pruitt et Thomas, 2007)⁵⁷.

- **Groupes d'assistance électorale.** Dans de nombreux pays, des membres de la société civile offrent bénévolement leurs services pour former et/ou aider des groupes civils d'assistance ou d'observation électorale. Habituellement, les partis politiques rechignent à appuyer l'engagement de la société civile dans l'assistance et l'observation électorales. Toutefois, ils coopèrent généralement à ces efforts parce qu'ils pensent (à juste titre, dans la plupart des cas) que les électeurs leur tiendraient rigueur de ce manque de soutien le jour du scrutin.
- **Campagnes en faveur de la paix.** Le plus souvent, les victimes des flambées de violence sont des civils. Un appui judicieux des campagnes en faveur de la paix menées par la société civile peut inverser la donne et transformer la peur de s'opposer ouvertement à la violence en capacité à mobiliser le soutien pour la non-violence. Les organismes qui chapeautent les organisations religieuses, culturelles, de jeunes et de femmes sont souvent les premières à s'engager dans des campagnes créatives susceptibles de mobiliser les citoyens ordinaires pour les amener à s'impliquer.
- **Forums de leaders religieux et culturels.** Dans de nombreux pays, les groupes religieux sont de loin les meilleurs vecteurs pour atteindre les populations au niveau communautaire, familial et individuel. Non seulement, ils disposent des infrastructures nécessaires pour aller à la rencontre des citoyens, mais la plupart d'entre eux ont aussi la capacité de faciliter la circulation multidirectionnelle de l'information, qui est vitale en des lieux où règnent de vives tensions politiques et sociales. Les organisations culturelles sont souvent étroitement liées à des organisations religieuses. Malheureusement, lorsque certains leaders religieux et culturels

prêchent et pratiquent l'exclusion et l'intolérance, leurs forums deviennent source de dispute et de division et ne peuvent plus permettre d'avancer de façon significative dans le sens de la cohésion. Il est, par conséquent d'une importance capitale de contribuer à créer des espaces sûrs et habilitants, susceptibles de promouvoir un dialogue viable, fondé sur les valeurs de tolérance et de coexistence⁵⁸.

- **Forums de leaders traditionnels.** L'incompatibilité entre les normes et pratiques traditionnelles et les systèmes démocratiques n'est pas près de disparaître. Lorsque les leaders traditionnels se sentent marginalisés par les systèmes démocratiques reposant sur les partis politiques, ils sont peu enclins à soutenir les programmes gouvernementaux. Cependant, l'on peut obtenir leur soutien et leur participation constructive en exprimant et en montrant du respect et de l'appréciation pour leur aide dans la prévention de la violence électorale. Les forums visant cet objectif, particulièrement ceux qui sont organisés dans des zones enclavées, peuvent constituer de puissants points d'entrée pour permettre aux gens ordinaires de contribuer efficacement à la consolidation de la paix.
- **Développement et formation au leadership stratégique.** Le renforcement intensif et à plus long terme des capacités des personnes occupant des postes stratégiques en politique, dans le monde des affaires et au sein de la société civile s'est révélé comme une approche puissante dans l'apaisement de la violence électorale (par ex., au Burundi, au Guyana et en Afrique du Sud).

Certaines de ces questions sont détaillées dans les Perspectives 4 et 5, notamment en rapport avec l'expérience de la Guinée-Bissau ou les élections de 2006 au Guyana. L'Encadré 9 présente quelques enseignements tirés de l'expérience du Kirghizistan.

⁵⁷ Voir aussi l'Initiative pour un dialogue démocratique disponible sur le site Internet à l'adresse suivante : www.democraticdialoguenetwork.org.

⁵⁸ L'Organisation interreligieuse du Guyana a permis d'obtenir l'engagement des partis politiques à signer un code de conduite (voir Annexe 9). Dans un article intitulé « Troublemakers and Bridge Builders: Conflict Management and Conflict Resolution » (Fauteurs de troubles et bâtisseurs de ponts : gestion et résolution de conflits), Nandini Patel décrit le rôle capital joué par les évêques au Malawi dans le déclenchement de la transition démocratique à travers des lettres pastorales : « Avant l'élection de 2003, au moment où le président cherchait à modifier la constitution pour briguer un troisième mandat, les évêques ont à nouveau publié une lettre pastorale intitulée « Choosing Our Leaders in the Forthcoming Elections » (Choisir nos dirigeants lors des prochaines élections), qui fut considérée comme une directive sur qui choisir ou plutôt qui ne pas choisir. La lettre conseille à la MEC (Commission électorale du Malawi) d'éviter tout parti pris et de remplir sa mission pour le bien de la nation sans favoritisme... La lettre poursuit en identifiant les qualités liées au leadership : les leaders doivent être honnêtes, dignes de confiance, justes, francs, intègres et de bonne réputation. » (L'article de Patel a été publié dans Ott, M., B. Imminck, B. Mhango et C. Peter-Berries (eds.), 2004. *The Power of the Vote. Malawi's 2004 Parliamentary and Presidential Elections*. Zomba, Kachere Books, No. 14.).

PERSPECTIVE 4.

PRÉVENTION DES VIOLENCES ÉLECTORALES EN GUINÉE-BISSAU : LE RÔLE DU CITIZENS' GOODWILL TASK FORCE

Evan Hoffman
IFES

La Guinée-Bissau présente actuellement de nombreuses caractéristiques typiques des États en faillite, notamment une pauvreté grave et chronique, une gouvernance faible, une corruption à large échelle, des trafics de drogue, des frontières poreuses, des luttes de pouvoir violentes et une instabilité politique générale. En outre, la Guinée-Bissau possède une histoire mouvementée, marquée par une guerre civile en 1998, plusieurs coups d'États manqués pour certains et réussis pour d'autres, et des assassinats politiques.

Dans ce contexte, une élection présidentielle susceptible de déclencher une violence généralisée s'est tenue le 19 juin 2005, après avoir été reportée de plusieurs mois à cause d'une agitation politique interne. Cette élection revêtait une grande importance pour les observateurs nationaux et internationaux. Pour ces derniers, la capacité de la Guinée-Bissau à organiser des élections équitables et pacifiques constituait un indicateur notable des progrès enregistrés par ce pays en matière de stabilisation et de son niveau de préparation à recevoir une assistance internationale accrue. Par conséquent, les attentes entourant cette élection ont favorisé l'émergence d'un climat émotionnel extrêmement chargé qui a prévalu pendant plusieurs mois, avant, pendant et après le scrutin proprement dit.

Qui plus est, deux événements inattendus ont contribué à exacerber les tensions, déjà à leur comble : l'entrée en lice de deux nouveaux candidats contestés : le premier est un ancien président évincé lors d'un coup d'État sans effusion de sang qui est revenu à la charge en annonçant sa candidature alors qu'il avait signé une charte de transition indiquant qu'il ne le ferait pas ; le deuxième est également un ancien président qui a fait une entrée surprise dans la course électorale.

L'élection s'est finalement déroulée sans violence généralisée, une série d'incidents potentiellement explosifs ayant été désamorcée à temps. Malheureusement des incidents ont toutefois éclaté, causant la mort de quelques jeunes manifestants ainsi que des dégâts matériels. Il

convient de souligner à cet égard, le rôle déterminant joué par un groupe d'activistes en faveur de la tenue d'une élection équitable et largement pacifique.

Avant cette élection et depuis l'automne 2004, le Projet international pour la paix et la prospérité (IPPP) s'était concentré sur la prévention de la violence politique et de la déliquescence de l'État en Guinée-Bissau, en privilégiant une méthodologie de projet unique destiné à stimuler et renforcer les capacités locales à travers la facilitation, la collaboration et d'autres formes d'assistance. Si l'IPPP a entrepris des communications pré- et postélectorales avec des responsables de haut niveau dans les forces armées et le gouvernement afin de les encourager et les soutenir, le projet a aussi assumé un rôle clé dans la formation et l'accompagnement d'une initiative inspirée et dirigée par la communauté en vue de réduire la violence en Guinée-Bissau.

Début avril 2005, l'IPPP avait organisé une réunion multilatérale à Bissau pour examiner la possibilité de lancer une initiative commune qui permettrait de tirer profit de la dynamique existante en faveur de la réconciliation nationale. Les participants à la réunion ont décidé de créer un nouveau groupe baptisé Citizens' Goodwill Task Force (CGWTF - Groupe de travail de bonne volonté des citoyens). Pour soutenir cette action soudaine et inattendue, l'IPPP a fourni une petite subvention pour la création du CGWTF.

L'une des premières questions que le nouveau groupe de travail a abordée était la légalité de la charte de transition et ses implications juridiques pour quelques-uns des candidats les plus controversés à l'élection présidentielle. Le groupe de travail a sollicité l'opinion de plusieurs juristes internationaux qui ont confirmé la nécessité de faire reconnaître le statut juridique de la charte par la Cour suprême.

Pendant que la Cour suprême délibérait sur la délicate question de déterminer les candidats légitimement autorisés à participer à l'élection, le CGWTF a approché l'IPPP pour obtenir son soutien dans l'élaboration d'un code de conduite électoral. Après maintes consultations, l'IPPP a finalement pu fournir au CGWTF plusieurs codes. Le CGWTF en a rapidement élaboré une version finale, qu'il réussit à faire valider par l'ensemble des candidats sauf un.

PERSPECTIVE 4. (suite)

Le code a été alors traduit en français et en arabe pour être diffusé en dehors des centres urbains. Le président du CGWTF a fait quelques interventions radiophoniques et a rencontré les candidats et leurs partisans pour les exhorter à se conformer au code.

Par ailleurs, le CGWTF menait une campagne nationale pour promouvoir des élections pacifiques, qui impliquait des événements médiatiques et des débats entre les candidats. Le CGWTF distribuait aussi des t-shirts et des banderoles appuyant le message selon lequel les électeurs ne devaient pas baser leur choix sur des considérations ethniques ou la promesse de faveurs.

En outre, au cours de la période préélectorale, le CGWTF a rencontré des parties extérieures, notamment le président sénégalais Abdoulaye Wade, pour les engager à rester neutres. Reconnaissant qu'une couverture médiatique neutre et équilibrée pouvait aussi contribuer à réduire les tensions préélectorales, le CGWTF a prêté son assistance à des journalistes non partisans. Le jour du scrutin, le CGWTF a mobilisé un grand nombre de personnes à travers le pays pour aider à distribuer les bulletins et à participer aux « brigades de la paix », qui devaient servir d'observateurs non officiels et se déployer autour des bureaux de vote en intervenant en cas de perturbations. L'importance de la contribution des brigades de la paix a été par la suite reconnue par les observateurs de l'Union européenne.

Le CGWTF a poursuivi ses activités pendant plusieurs mois après le jour du scrutin, en rencontrant les différents candidats et les exhortant à accepter le verdict des urnes. Il a également félicité et encouragé ceux qui avaient contribué à la tenue d'une élection pacifique. En outre, il a précisément reconnu le rôle clé que les militaires avaient joué non seulement en maintenant une distance professionnelle par rapport aux questions politiques et aux résultats de l'élection, mais aussi en désamorçant plusieurs situations potentiellement explosives.

Après l'élection, de nombreux observateurs à l'intérieur et à l'extérieur de la Guinée-Bissau ont constaté que ce groupe de travail représentait une avancée positive et sans précédent qui avait apporté une contribution majeure à la tenue d'une élection pacifique. Cette expérience relative à la Guinée-Bissau offre bon nombre d'enseignements importants :

- La fixation d'un objectif clair et concret dès le début du processus facilite le déploiement d'activités appropriées.
- Les tensions électorales accrues et les risques de violence électorale sont faciles à anticiper. Toutefois, l'escalade soudaine de tensions due à des facteurs inattendus est beaucoup plus difficile à prévoir. Par conséquent, il est important de réussir à exécuter les actions prévues tout en gérant les nouvelles crises susceptibles d'apparaître.
- Le choix du bon moment et la réactivité sont décisifs, non seulement pour réagir aux crises, mais aussi pour galvaniser et entretenir la dynamique de toute évolution positive inattendue. La bonne combinaison des ressources n'exige pas forcément une assistance financière très importante. Le CGWTF a démontré en Guinée-Bissau que même un financement modeste injecté au moment crucial peut être particulièrement efficace.
- Il est important d'identifier et de soutenir le leadership local. Des dirigeants locaux potentiellement puissants et efficaces existent, même dans des États considérés comme étant « en faillite ». Ces leaders, une fois reconnus et munis de la bonne combinaison de ressources, peuvent à leur tour mobiliser d'importantes franges de la population.
- Il est important d'équilibrer les initiatives à la base (telles que les brigades de paix) avec des initiatives susceptibles d'influencer les hautes sphères de la société. Travailler tant au plan vertical qu'horizontal accroît l'impact global et l'efficacité de ces deux dimensions.
- Enfin, peut-être que l'enseignement le plus important à tirer du cas de la Guinée-Bissau, est que les tensions pré- et postélectorales peuvent être gérées efficacement par le biais d'une combinaison créative de techniques ; l'apaisement des tensions peut contribuer à prévenir l'escalade de la violence électorale.

ENCADRÉ 9

ENSEIGNEMENTS TIRÉS DU PROGRAMME EVER DE L'IFES AU KIRGHIZISTAN EN 2005

Le programme d'éducation et de résolution de la violence électorale de l'IFES (connu sous le sigle EVER) s'est attelé à élaborer, au Kirghizistan, en 2005, une méthodologie pour signaler les incidents de violence électorale ainsi qu'une série de programmes visant à atténuer et à prévenir cette violence. Ce programme a été créé après les élections législatives contestées et agitées de février 2005, et l'élection présidentielle de juillet 2005, qui ont inauguré une ère de troubles dans le pays (sans oublier les élections législatives surprise intervenues fin 2007). Lorsque l'échelle et la portée de la contestation des élections de 2005 sont devenues évidentes, l'IFES s'est associé à des organisations partenaires et locales (notamment aux agents électoraux, aux organismes de la société civile, aux responsables de la sécurité et aux observateurs internationaux de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe), pour « coordonner les réponses aux priorités essentielles et en constante évolution identifiées grâce aux efforts de surveillance et d'établissement de rapports liés au conflit politique et à la sécurité pendant le processus électoral ».*

Au nombre des activités menées, on peut citer :

- l'application de la méthodologie EVER de l'IFES en matière d'évaluation, de contrôle et de suivi de la violence électorale, et l'adaptation de ces méthodes au contexte du Kirghizistan ;
- l'élaboration, en collaboration avec la Foundation for Tolerance International, d'une série de programmes de formation en vue de renforcer les capacités locales afin de mener une analyse et de préparer des rapports relatifs au conflit ;
- l'observation continue effectuée durant la période préélectorale, le jour de l'élection et au cours de la période postélectorale de grande instabilité qui a précédé la proclamation des résultats ;
- la poursuite des activités d'observation et de report d'incidents jusqu'à l'organisation des élections locales suivantes, en fin d'année.

Parmi les enseignements tirés de l'auto-évaluation de ces activités, l'on retiendra ce qui suit :

- l'opportunité, la qualité et l'efficacité des signalements d'incidents de violence électorale ont été essentielles et soumises à un examen constant, car ces informations étaient utilisées directement dans les efforts d'intervention visant à empêcher la poursuite de la violence ;
- la publication de bulletins hebdomadaires a fourni une évaluation riche et objective en renseignements sur la nature, la portée et la localisation des problèmes et des efforts de gestion des conflits électoraux ;
- les formations et le travail en collaboration avec les organisations non gouvernementales ont permis le développement et le transfert efficaces des capacités requises aux organisations kirghizes.

* Cette citation est tirée du document intitulé « IFES Early Warning for Confidence Building in Kyrgyz Republic », page 3. Le rapport est disponible en ligne au format PDF, à l'adresse suivante : ever.r.ifes.org/files/IFES_EVER_Kyrgyzstan-FinalNarrativeReport.pdf. Voir aussi la page Web de l'IFES consacrée au Kirghizistan à l'adresse suivante : www.electionguide.org/country-news.php?ID=117.

PERSPECTIVE 5.

LES MÉDIAS AU GUYANA PENDANT L'ÉLECTION DE 2006

Mike James et Tim Neale

Respectivement ancien directeur de programme de l'unité des programmes électoraux du PNUD et conseiller média auprès du Commonwealth

Comme dans le cas d'un certain nombre d'autres pays en transition démocratique qui sont en proie à une violence électorale récurrente, une tendance courante et frappante au Guyana lors des campagnes électorales de 1992, 1997 et 2001 était l'attitude de certains médias irresponsables qui incitaient les éléments extrémistes à la violence ethnique. En 1992, la radio contrôlée par le gouvernement d'alors incitait ses partisans à manifester violemment contre le retrait du droit de vote à certains électeurs, ce qui a abouti à la prise d'assaut, par la foule, du siège de la Commission électorale du Guyana (GECOM). En 1997 et en 2001, des chaînes de télévision privées et apparemment indépendantes ont joué un rôle similaire en favorisant un conflit communautaire à base ethnique.

Plusieurs animateurs d'un programme de call-TV ont été les principaux instigateurs de la violence électorale, en encourageant des participants anonymes à proférer des allégations racistes non vérifiées. Un célèbre animateur d'une émission-débat à la télévision, qui aurait incité les partisans de l'opposition à manifester contre des fraudes électorales présumées de la part du parti au pouvoir, a ensuite pris la tête d'un groupe de manifestants qui ont investi le bureau du président. Cette action s'est soldée par la mort de deux manifestants, abattus par des membres de la sécurité présidentielle, et par l'incendie partiel des locaux présidentiels. L'animateur vedette a été condamné, en 2004, à de la prison ferme pour trahison, à l'issue d'une longue procédure judiciaire dont le verdict n'a pas pu être établi par un jury.

Lors des élections de 2006, la Guyana Press Association (GPA), composée majoritairement de journalistes non issus du quotidien national ou de l'unique station de radio contrôlés par l'État, a annoncé qu'elle s'engageait à élaborer un code de conduite pour les médias en période électorale. La communauté des donateurs et l'Unité de gestion des élections du PNUD lui ont fourni un appui financier et un soutien en matière de coordination.

Approché par la Press Association pour apporter sa contribution, le conseiller média a animé une série de réunions auxquelles tous les professionnels des médias et les patrons de groupes de presse ont été conviés. Les médias publics, privés ou proches de partis politiques ont tous pleinement participé à l'élaboration de ce code, qui impose aux signataires « de s'abstenir de publier ou de diffuser tout sujet susceptible de promouvoir ou d'inciter à la haine, au parti pris ou au mépris racial, ou tout autre sujet susceptible de promouvoir ou de causer le désordre public, de représenter ou de constituer une menace pour la sécurité de la nation ».

Les propriétaires de deux importantes chaînes de télévision, l'une extrêmement critique à l'égard du gouvernement et l'autre à l'encontre des partis d'opposition, ont refusé, dans un premier temps, de signer ce code. Ils ont fini par s'y résoudre suite à la pression de leurs collègues des médias et à la faveur de l'approbation totale du code par la société civile et le monde des affaires. Au bout du compte, tous les propriétaires et directeurs de médias ont signé le code. Cela a contribué à améliorer considérablement le rôle des médias dans la dissuasion de la violence électorale et de la confrontation ethnique.

Le GECOM a créé une cellule d'observation des médias (MMU), soutenue par un conseiller média affecté par le Secrétariat du Commonwealth. Dix-sept Guyaniens ont été recrutés par la MMU ; au cours des huit mois précédant les élections d'août 2006, la cellule a analysé le contenu politique des informations diffusées et des émissions d'actualité, ainsi que celui des principaux quotidiens. Chaque semaine, la MMU publiait des évaluations non contestées faisant le point sur l'action menée par les organes de presse en faveur de la dissuasion de la violence. Après une formation et un appui initiaux, les rapports de la MMU étaient établis dans leur quasi-totalité par les journalistes locaux.

Contrairement aux élections précédentes, aucun incident violent n'a été imputé aux médias. Un grand nombre de commentateurs, notamment au sein de la Commission électorale, des partis politiques, de la communauté internationale ainsi que des observateurs intérieurs et extérieurs de différents bords sont parvenus à la conclusion que le projet média du Commonwealth a contribué de

PERSPECTIVE 5. (suite)

façon considérable à l'issue pacifique des élections. Bien qu'insuffisante, cette démarche a constitué une avancée appréciée et inattendue en faveur du journalisme démocratique.

Le PNUD et la communauté internationale des donateurs ont assumé un rôle essentiel dans la tenue d'un processus électoral pacifique, en appuyant les initiatives de paix locales, telles que le code de conduite des médias, la commission

d'arbitrage indépendante (Independent Refereeing Panel) et la cellule d'observation des médias, en les assurant d'un soutien financier rapide rendu possible par des arrangements flexibles, en effectuant un lobbying discret auprès des propriétaires de médias tant privés que contrôlés par l'État afin de les amener à rester fidèles à leurs engagements vis-à-vis du code de conduite des médias.

4.3 Facilitation de la réforme constitutionnelle et du cadre juridique

Quels types de programmes permettent de mettre en place le cadre constitutionnel et juridique fondamental dans lequel se déroulent les processus électoraux ? L'assistance au niveau de la conception et de la mise en œuvre du cadre constitutionnel ou juridique est une approche structurelle importante de la prévention des conflits. Déjà, une attention considérable est accordée à la question générale de l'élaboration de constitutions pour la construction de la démocratie et l'apaisement des conflits. L'assistance stratégique est d'une importance capitale à ce niveau, car faire le bon choix au bon moment peut être absolument crucial dans la conduite future d'un processus électoral ; d'autre part, de mauvais choix peuvent entraîner de graves problèmes par la suite (Large et Sisk 2006).

Voici quelques considérations clés dans ce domaine :

- dans les sociétés les plus divisées, la négociation de pactes préélectoraux permet, par exemple, de garantir une représentation minoritaire et un droit de veto sur des questions sensibles pour une communauté ou d'offrir à celle-ci une représentation garantie à travers des quotas de groupes identitaires spécifiques ou défavorisés. De telles mesures sont souvent appliquées dans des sociétés

d'après-guerre (comme au Burundi, par exemple, où ce type de négociation a permis d'assurer une représentation Hutu/Tutsi à 60/40 pour cent dans de nombreuses institutions gouvernementales) ;

- l'examen et le renforcement des codes de conduite et des conditions juridiques spécifiques relatifs à la tenue des élections, tels que les restrictions sur les armes à feu près des bureaux de vote ou les mesures juridiques visant à empêcher la formation de milices de partis politiques ;
- l'examen et la révision des conditions d'enregistrement des partis politiques qui peuvent contribuer à l'apaisement des conflits (Reilly, 2006) ;
- la collaboration avec les parlements et les partis politiques sur la mise en place de cadres juridiques répondant aux normes électorales internationales⁵⁹ ;
- l'assistance aux systèmes électoraux ou aux processus de réforme des lois électorales et l'affectation d'experts en élaboration de systèmes électoraux en vue d'encourager l'adoption de systèmes favorisant i) une issue inclusive, ii) une simplicité d'élaboration, iii) la proportionnalité de la représentation et iv) la prévention de systèmes conduisant à « la victoire de coalitions minimales » pouvant encourager l'extrémisme.

⁵⁹ Pour un guide complet sur ces activités, voir *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm: International IDEA: 2002.

4.4 Collaboration avec l'organe d'administration des élections

L'aide à l'administration électorale est une composante clé des efforts d'apaisement dans les conflits électoraux⁶⁰. Des études ont montré que la structure, l'équilibre, la composition et le professionnalisme de l'organe d'administration des élections (par exemple, une commission électorale) sont essentiels au succès de processus électoraux générant des résultats légitimes et acceptés. (Pastor 1999 ; López-Pintor 2000 ; Wall et al 2006). Un processus électoral légitime est principalement caractérisé par l'indépendance et l'équité, tant au plan politique qu'administratif, l'intégration de toutes les composantes de la société dans une loi sur la citoyenneté bien réfléchie, relative à la citoyenneté et à l'inscription des électeurs, et la capacité à proposer des choix significatifs à la population (Pastor 1999).

Il existe une documentation abondante sur la plupart des aspects de l'assistance électorale, y compris une variété de questions relatives aux organes d'administration des élections⁶¹. Il est crucial de comprendre la dynamique du pouvoir, les influences, la recherche de professionnalisme et d'indépendance, ainsi que toutes les pressions contextuelles qui s'exercent sur les OAE. Des attentes frustrées ou irréalistes provoquent la méfiance et une éventuelle crise de confiance et de collaboration.

Les questions suivantes soulèvent le type de problèmes qui devraient faire partie d'un processus de dialogue ouvert entre l'OAE et toutes les autres parties prenantes :

- Du point de vue de l'OAE, quels sont les éléments clés d'une assistance électorale extérieure constructive (donateurs, ONG internationales, ONU, etc.) susceptibles de l'aider dans la planification et l'organisation des élections ?
- Du point de vue de l'ONU, quels sont les principaux enseignements tirés des expériences passées en ce qui concerne l'interaction avec les OAE et le soutien apporté à celles-ci ?

- Quels sont les dilemmes et les difficultés que les OAE et l'ONU ou les assistants extérieurs doivent surmonter ou gérer ?
- Du point de vue de l'électorat, quelles sont les attentes liées à l'ONU ou aux donateurs en termes d'interactions avec les OAE ?
- Du point de vue des partis politiques, quels conseils donneraient-ils à l'ONU ou aux donateurs en ce qui concerne ses relations avec les OAE ?
- En général, quelles sont les dynamiques socio-économiques et politiques sous-jacentes, au sein de la société, qui pourraient saper l'intégrité des élections ou déclencher la violence en temps de stress national ?

La capacité à surveiller la conformité aux meilleures pratiques professionnelles internationales et aux prescriptions juridiques et à empêcher la fraude et l'intimidation est essentielle. De la même façon, la capacité de résolution des litiges électoraux est aussi un élément clé de l'administration efficace des élections.

Les processus de délimitation des frontières peuvent aussi être particulièrement enclins à générer de la violence, et il est nécessaire de faire appel à des approches basées sur le consensus ou sur un arbitrage ou un examen minutieux pour empêcher l'irruption de la violence dans cette tâche hautement chargée et politiquement sensible.

Lors de la proclamation des résultats, les OAE doivent adopter des mesures précises pour limiter une éventuelle escalade des conflits due aux effets de certaines informations. Par exemple, un OAE peut décider de ne pas publier certains résultats dans une communauté ou une circonscription électorale donnée afin d'éviter que l'on sache clairement comment cette communauté ou ce groupe de personnes a voté. De telles mesures se rapportent à l'importance cruciale de la protection du secret des consultations électorales comme moyen de limiter les effets de l'intimidation des électeurs. Cependant, d'une manière générale, la transparence totale du dépouillement des votes est un

⁶⁰ Pour des informations détaillées sur l'administration électorale, consulter le site Web d'ACE, le réseau du savoir électoral à l'adresse suivante www.aceproject.org.

⁶¹ Voir par exemple, la publication de la Commission européenne « Methodological Guide on Effective Electoral Assistance », October 2006, disponible en ligne, au format PDF, à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/electoral-support/documents/election-assistance-methodological-guide_en.pdf. Voir aussi « Electoral Assistance Implementation Guide (2007) » du PNUD ; disponible en ligne au format PDF, à l'adresse suivante : <http://aceproject.org/ero-en/topics/electoral-assistance/UNDP%20Electoral%20Assistance%20Implementation%20Guide%20%282007%29.pdf>.

principe important et une bonne pratique en matière d'administration saine des élections, nécessaire de surcroît pour assurer la confiance du public dans les résultats. Par conséquent, toute entrave à la transparence des résultats devrait être strictement limitée aux situations dans lesquelles la publication de résultats

spécifiques représenterait une menace évidente à la sécurité des électeurs. Autrement, l'absence de transparence dans la présentation des résultats peut en elle-même générer des soupçons de manipulation susceptibles de provoquer de nouvelles violences.

ENCADRÉ 10

ADMINISTRATION ÉLECTORALE ET PRÉVENTION DES CONFLITS : QUESTIONS CLÉS

Voici quelques questions régulièrement soulevées et qui sont essentielles pour garantir l'équité nécessaire permettant aux processus électoraux d'atténuer les conflits :

- La composition de l'organe d'administration des élections reflète-t-elle équitablement une large gamme de variables sociales telles que l'affiliation aux partis politiques (dans les cas où l'OAE n'est pas composée uniquement d'experts indépendants), le sexe, l'appartenance ethnique, la race, la religion et la géographie ? L'organe est-il à l'abri des influences de la part des politiques ou d'ingérences excessives ?
- Les critères d'enregistrement des partis politiques sont-ils raisonnables et transparents ? Le financement des partis politiques répond-il aux mêmes règles pour tous ? Les partis politiques sont-ils à même solliciter de démarcher tous les électeurs possibles ou y a-t-il des zones à accès interdit ?
- Les partis et les candidats sont-ils capables de battre campagne librement, sur une base égale et sans harcèlement ni crainte d'intimidation ?
- L'accès aux médias est-il garanti à tous les partis, et les médias sont-ils indépendants et à l'abri de toute pression ou intimidation ? Les journalistes respectent-ils les normes professionnelles les plus élevées ?
- Les lois sur la citoyenneté sont-elles justes et appliquées de façon équitable ? Certains groupes de la société, tels que les personnes déplacées ou expatriées, sont-ils privés du droit à la représentation parce qu'ils ne sont pas légalement considérés comme des citoyens à part entière ou parce qu'ils ne peuvent pas physiquement accéder à la possibilité de voter ?
- Le mode de scrutin est-il adapté à la société, et contribue-t-il à faciliter le vote et à limiter les incompréhensions et les « votes perdus » ?
- Le scrutin est-il secret, de sorte que les électeurs soient à l'abri de toute influence, intimidation ou représailles du fait de leur choix ?
- Le dépouillement des résultats est-il géré de façon professionnelle et transparente afin que le processus soit vérifiable de bout en bout, jusqu'au dernier bulletin ?
- Le contentieux électoral est-il géré de manière professionnelle et légale ? Les personnes élues sont-elles installées dans leurs fonctions ?

4.5 Participation du secteur de la sécurité et sécurité électorale

Le rôle des forces de sécurité, principalement la police mais également la garde nationale, la gendarmerie ou l'armée, est crucial pour la tenue d'élections libres et équitables. Les forces de sécurité, dans le meilleur des cas, ont une mission complexe avec des objectifs multiples. En effet, la sécurisation des processus électoraux exige des mesures telles que la protection des bureaux de vote et des responsables, la garantie de l'acheminement sûr et sans manipulation des bulletins et des urnes et, idéalement, la protection des candidats et la prévention de l'intimidation des électeurs. En outre, les forces de sécurité doivent prendre soin de collaborer avec d'autres acteurs de l'État de droit tels que les enquêteurs, les procureurs, les juges et autres agents de résolution de litiges. La réussite de la participation du secteur de la sécurité repose sur le professionnalisme et les normes, et l'application de règles de participation clairement définies à l'intention des officiers et autre personnel de sécurité, en adoptant des approches respectueuses des droits de l'homme.

Dans tout processus électoral, il y a deux risques majeurs qui guettent les agents chargés de veiller à la sécurité :

1. Insuffisance des performances par manque de compétences, de formation, de ressources ou d'autres capacités ; par exemple, la police peut faire un usage excessif de la force ou ne pas intervenir lorsque des violations se produisent.
2. Incapacité à remplir leur mission du fait de la politisation du secteur de la sécurité ; en d'autres termes, les officiers et les membres des forces de police ou de l'armée ne se comportent pas de façon neutre (c'est-à-dire en vertu de leur mandat de protéger la société et faire respecter la constitution), car ils agissent au nom des gouvernements en place ou de factions spécifiques.

De récentes expériences démontrent que l'échec de certains processus électoraux ou l'escalade de la violence à laquelle ceux-ci ont abouti s'expliquent par l'insuffisance de la réforme du secteur de la sécurité (par ex., Angola en 1992, Haïti en 2006) alors qu'il apparaît clairement, dans d'autres exemples, qu'une réforme profonde dudit secteur avait suffisamment avancé pour permettre des élections raisonnablement libres et équitables (par ex., au Liberia en 2005).

Les forces de sécurité ont généralement tendance à être loyales au pouvoir en place. La police et les forces de sécurité reçoivent parfois des pouvoirs étendus pour utiliser la force afin de garantir des « élections pacifiques » ou d'empêcher la perturbation des élections par des manifestations. Le président Pervez Musharraf avait déclaré, à l'approche des élections du 18 février 2008 au Pakistan, qu'il avait ordonné à l'armée d'ouvrir le feu sur tous ceux qui chercheraient à perturber les élections. « Laissez-moi vous assurer que nous allons ordonner aux gendarmes et à l'armée d'abattre les scélérats durant les élections », aurait-il déclaré⁶². Cet exemple illustre un enseignement fondamental souligné dans le présent Guide, à savoir qu'une participation sociale élargie est nécessaire pour en finir avec les sources sous-jacentes de tensions sociales qui génèrent la violence électorale. Il faut également veiller à établir clairement une différence entre l'étouffement d'un conflit (en empêchant les manifestants de s'exprimer) et la prévention et la gestion d'un conflit.

Afin d'aboutir à des interventions neutres et professionnelles de la part des forces de sécurité, il est impératif d'axer leur engagement (souvent facilitée ou conduite en partenariat avec la communauté internationale) sur la formation, la retenue, le maintien de l'ordre public, les compétences en résolution de conflit et d'autres dispositions spécifiques de la loi électorale (gestion des foules, interdiction de faire campagne dans les bureaux de vote) ou encore sur l'encadrement discipliné d'un scrutin électoral. L'exemple du Nigéria en 2007 offre des perspectives envisageables à cet effet en matière de développement stratégique, de conduite de formations et d'évaluation de résultats (voir l'Annexe 7).

⁶² Haider, Zeeshan, « Troops Told to Shoot Rioters Ahead of Polls », Reuters, 15 janvier 2008. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : http://archive.gulfnews.com/indepth/pakistanelection/more_stories/10182125.html.

4.6 Observation et vérification des élections

L'observation des élections consiste en une série d'évaluations effectuées par des organisations intérieures et extérieures neutres et portant sur l'ensemble des aspects du processus électoral. Quant à la vérification proprement dite, il s'agit d'une opération plus détaillée, qui fait référence aux situations dans lesquelles les organisations supervisent et vérifient effectivement que l'organe d'administration des élections a géré l'élection de façon équitable. Dans les années 1990 et 2000, le rôle des observateurs internationaux s'est révélé être un élément essentiel dans la plupart des élections transitoires ou d'après guerre, précisément en raison de l'insuffisance des capacités des observateurs nationaux. Dans le cas d'élections hautement conflictuelles, la surveillance rigoureuse du scrutin est indispensable à l'acceptation des résultats, tant sur le plan national qu'international, comme l'aboutissement d'un processus libre et équitable, tant sur le fond que sur la forme. La seule présence d'observateurs internationaux peut parfois en elle-même prévenir la violence et la fraude électorale.

À cet égard, l'étape essentielle a été l'élaboration de normes internationales communément acceptées pour l'observation des élections et d'un code de conduite à l'intention des observateurs des élections. En octobre 2005, au siège des Nations Unies à New York, la plupart des grandes organisations impliquées dans l'assistance électorale internationale (y compris l'ONU, les organisations régionales et les ONG internationales) ont adopté la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et le code de conduite des observateurs électoraux internationaux⁶³.

Les implications d'une approche de l'observation des élections plus axée sur la prévention des conflits comprennent les tâches essentielles suivantes :

- Former les observateurs et les personnes impliquées dans des missions de vérification à i) observer plus efficacement les indicateurs de violence électorale potentielle, ii) être capables

d'émettre des avertissements adéquats et en temps opportun et iii) le cas échéant, formuler des stratégies d'atténuation sur le terrain (notamment par la médiation, la résolution de problèmes, la rédaction d'accords, etc.;

- Déployer des observateurs électoraux supplémentaires dans des zones particulièrement sujettes aux conflits ou potentiellement explosives;
- Adopter des approches telles que le dépouillement parallèle des votes ou d'autres mesures de renforcement de la confiance, afin de limiter la fraude et d'améliorer la transparence et la responsabilité du processus d'administration des élections;
- Veiller à ce que les équipes d'observation locales reflètent toute la diversité d'une société donnée et reçoivent une formation professionnelle leur permettant d'intervenir lors de conflits susceptibles d'éclater dans des lieux spécifiques, tels que les bureaux de vote ou les centres de dépouillement;
- Relier les efforts d'observation électorale aux stratégies de sécurité, particulièrement dans le contexte d'événements spécifiques de nature à générer de la violence (meetings, bureaux de l'OAE, etc.).

4.7 Résolution du contentieux électoral

Les processus judiciaires constituent souvent la méthode formelle la plus importante pour résoudre les contentieux relatifs à la violence électorale. Les procédures de gestion des litiges électoraux par des mécanismes impartiaux, efficaces, juridiquement valides et largement acceptés sont cruciales, même dans les démocraties les plus avancées. L'opportunité de la résolution des litiges est un facteur particulièrement important dans les contestations électorales, dans la mesure où une décision judiciaire retardée peut être totalement inutile (par exemple, lorsqu'un candidat disqualifié est réintégré trop tard pour battre campagne efficacement). Des accidents se produisant, des erreurs sont commises et la confiance est

⁶³ La Déclaration est disponible sur les sites Web de bon nombre d'institutions participantes, y compris sur le site Web de l'OSCE, au format PDF, à l'adresse suivante : www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16968_en.pdf.

faible : il est nécessaire de mettre en place et de tester dès le début du processus électoral des institutions et des procédures de résolution du contentieux, de sorte qu'au jour du scrutin, la confiance soit déjà installée à l'égard de l'équité du processus de médiation et d'arbitrage. En l'absence de tels institutions et mécanismes de résolution de litiges, les partis peuvent à tout moment recourir à des moyens violents pour défendre leurs intérêts dans un contentieux électoral.

Il existe une littérature en plein essor sur la résolution du contentieux électoral qui est d'une pertinence directe pour les utilisateurs du présent Guide, répertoriant une grande variété de processus, d'institutions et d'études de cas sur le sujet crucial de la résolution du contentieux électoral. Ces processus distinguent généralement les institutions formelles, comme les tribunaux électoraux ou les processus judiciaires spéciaux, des processus informels, tels que les pourparlers. Il devient de plus en plus évident qu'une prévention efficace des conflits s'obtient obligatoirement par un système global incluant des processus formels et informels. Voici quelques propositions utiles à ce sujet :

- Des tribunaux électoraux spéciaux peuvent fournir des processus clairs et bien articulés pour le dépôt, l'instruction et le jugement des accusations de fraude, d'intimidation ou d'actes de violence. Leur indépendance et leur autonomie sont essentielles, particulièrement lorsque les allégations sont portées contre des responsables gouvernementaux, des organes d'administration des élections ou des services de sécurité.

- Les OAE exigent aussi des processus bien élaborés pour observer, instruire et gérer la violence électorale. Ils doivent aussi élaborer des processus susceptibles de recueillir l'adhésion de l'ensemble des parties pour des questions aussi sensibles que de proclamer la nullité des bulletins ou des résultats dans des zones où la violence électorale peut avoir directement influencé le scrutin.
- Les OAE doivent aussi élaborer des plans de gestion de crise dans le cas d'un contentieux électoral grave ou prolongé qui menace directement de basculer dans une violence susceptible d'entraîner des conséquences catastrophiques. Ces plans impliquent souvent l'établissement de relations étroites avec les protagonistes clés tels que les principaux partis et leaders politiques, les missions d'observateurs internationaux, les organisations régionales et les réseaux professionnels.

5 CONCLUSION :

quelques enseignements tirés
de l'expérience du PNUD

vérifiabilité =
légitimité

5 CONCLUSION :

quelques enseignements tirés de l'expérience du PNUD

Quels sont les enseignements tirés de l'expérience du PNUD en matière de programmation et de participation dans la prévention de l'escalade des conflits électoraux ?

Les études de cas présentées dans les Annexes 2 à 8 offrent quelques exemples détaillés de la manière dont le PNUD a participé à la prévention de conflits électoraux dans une variété de contextes. En guise de conclusion au présent Guide, cette section cherche à clarifier quelques-uns des enseignements communs tirés des études de cas comme un moyen de renforcer les interprétations présentées dans les chapitres précédents. Les enseignements présentés ici soulignent et complètent certains des principes généraux formulés à la Section 3 ; ils présentent aussi les conclusions qui sont plus spécifiques à l'expérience du PNUD.

Il est à espérer qu'en présentant certaines des leçons apprises, les professionnels et les partenaires du réseau du PNUD s'inspireront du travail de ceux qui les ont précédé et l'amélioreront.

5.1 Rôle unique du PNUD

Le PNUD joue un rôle singulier dans le réseau des partenaires fournissant une assistance électorale. En tant que membre du vaste système des Nations Unies, l'Organisation est souvent considérée comme la plus impartiale sur le terrain, et, de ce fait, la mieux à même d'approcher de façon égale les régimes en place, les partis d'opposition et les organisations de la société civile. Au Bangladesh, par exemple, le PNUD a été désigné pour mener l'exercice sensible d'élaborer un nouveau fichier électoral, précisément parce qu'il était perçu au niveau local comme étant neutre et capable d'harmoniser et de coordonner les contributions des donateurs. En Sierra Leone, le PNUD était particulièrement bien placé pour

indiquer une prévisibilité à long terme du soutien des donateurs aux processus électoraux en vue de limiter la « volatilité de l'aide », un problème récurrent dans d'autres contextes.

Des relations à long terme et la « capacité à se maintenir » sur le terrain sont aussi des qualités uniques qui caractérisent les initiatives électorales du PNUD. Du fait de sa longue présence dans les pays, le PNUD réussit souvent à tisser des relations de confiance et des liens professionnels avec des entités clés (telles qu'un OAE) au fil du temps. En temps de crise, ces relations sous-jacentes portent leurs fruits et agissent sur la confiance et l'engagement des partenaires locaux.

De la même manière, la capacité du PNUD à travailler en étroite collaboration avec les organisations régionales s'est révélée comme un facteur important en matière d'assistance électorale, particulièrement en ce qui concerne les missions d'observation ou de vérification. Enfin, le rôle clé du leadership du PNUD (y compris celui des agents de pays et des représentants résidents) est cité comme une conclusion importante dans plusieurs études de cas. Ainsi, le transfert des capacités au fil du temps et l'encouragement de l'équipe dirigeante courageuse au sein des bureaux de pays du PNUD font partie des leçons apprises des études de pays comme le Guyana et le Lesotho.

Le PNUD est aussi capable de jouer un rôle de catalyseur et de coordinateur des contributions, notamment celles des donateurs bilatéraux, affectées

aux efforts d'assistance électorale. Dans plusieurs études de cas, telles que celles du Bangladesh et du Ghana, il s'avère que le PNUD ait joué un rôle de coordination en assurant la gestion d'une approche « panier de fonds » des financements extérieurs ou en engageant un partenariat opérationnel direct avec les parties concernées, afin d'inclure les programmes mettant en relation les gouvernements organisateurs des événements et leurs éléments constitutifs (tels que la police ou l'OAE) et les organisations de la société civile internationale et locale.

Un autre domaine dans lequel l'Organisation semble avoir un avantage comparatif qui se dégage de plusieurs des études de cas, notamment au Nigéria et en Sierra Leone, est la capacité du PNUD à s'engager auprès du secteur de la sécurité sur les questions cruciales entourant la sécurité des élections et l'impartialité professionnelle de la police.

5.2 Points d'entrée et programmation durable

L'assistance technique aux processus électoraux et aux activités qui y sont associées, telles que les projets de formation et d'éducation, constituent un point d'entrée stratégique pour la programmation de la prévention des conflits. Ces activités peuvent impliquer des efforts directs (Guyana) ou indirects (Nigéria). L'assistance électorale étant souvent fournie tout au long du cycle électoral, cela offre l'opportunité de mettre en pratique l'idée de l'intégration (voir Section 3) ; comme le suggère le cas du Kenya, les crises à court terme génèrent souvent la nécessité de mettre en œuvre des réformes à long terme.

L'assistance technique est directement liée au renforcement des capacités, particulièrement dans le contexte de l'extension de la portée des normes professionnelles et des meilleures pratiques. Cet enseignement trouve une résonance dans plusieurs études de cas et constitue l'un des fils conducteurs des nombreuses expériences des experts du PNUD sur le terrain qui collaborent avec l'OAE et les groupes de la société civile. Dans plusieurs pays, comme au Guyana et au Kenya, le PNUD était considéré comme étant particulièrement bien placé pour résoudre la question des normes professionnelles et des codes de conduite à l'intention des médias d'information et pour intervenir dans l'éducation des électeurs. De plus, le travail du PNUD auprès des partis politiques

dans de nombreuses études de cas se distingue comme un centre d'intérêt particulièrement efficace pour les efforts de prévention des conflits.

Mener des programmes qui mettent l'accent sur les concertations avec les parties prenantes et les processus de dialogue inclusif s'est souvent révélé comme une approche efficace de la programmation de la prévention des conflits. En effet, pratiquement toutes les études de cas illustrent de façon directe la valeur d'une approche de la programmation basée sur le dialogue. Bien qu'il ne soit ni facile ni indispensable, dans tous les cas, d'impliquer l'ensemble des principales parties prenantes dans un tel dialogue, le principe d'inclusion est un thème récurrent parmi les leçons apprises dans la plupart des cas. L'appropriation et le développement d'un leadership au niveau local apparaissent comme des ingrédients essentiels de tout processus de dialogue efficace, de même que l'importance de concentrer la substance du dialogue sur des principes généraux, susceptibles d'être soutenus par toutes les parties prenantes.

Bien qu'ils mettent l'accent sur les cycles électoraux et les événements clés (par ex., le vote, le dépouillement et la proclamation des résultats), de nombreuses études de cas révèlent l'importance de revoir le système électoral et le cadre constitutionnel et juridique présidant aux élections. Au Ghana, par exemple, un enseignement tiré porte sur la nécessité d'impliquer les parties prenantes dans le dialogue avec les experts sur la gamme des systèmes électoraux disponibles et d'adapter le système choisi aux conditions locales. De même, il a été jugé important, en Sierra Leone, de ne pas se focaliser uniquement sur les élections nationales importantes, comme le fait la presse internationale, mais aussi sur les élections locales ou municipales qui suscitent moins d'intérêt sur le plan international, mais sont néanmoins essentielles pour mettre en place des processus et des relations parmi les parties prenantes locales.

5.3 Atténuer les risques, optimiser les résultats

Il y a certainement des limites à ce que le PNUD peut atteindre dans des contextes instables. Bien qu'une évaluation générale et bien élaborée des risques ait été menée au Kenya, par exemple, et qu'un programme de mesures préventives ait été mis en place, les violences qui ont éclaté après la proclama-

tion des résultats des élections de décembre 2007 se sont déclenchées à une vitesse et un degré de férocité tels qu'il était impossible de les prévenir totalement.

De même, les idées judicieuses et les meilleures intentions du monde peuvent rencontrer une farouche résistance de la part des parties prenantes locales, lorsqu'elles sont imposées de l'extérieur. Au Bangladesh et au Kenya, une approche progressive par petites touches est recommandée de la part de la communauté internationale, même au risque d'être interprétée par les parties internes qui y sont les plus résistantes comme un signe de faiblesse dans les efforts de prévention des conflits. Un autre risque évident existe dans la programmation qui est élaborée et mise en œuvre « tardivement » dans le cycle électoral, comme ce fut le cas avec la formation de la police au Nigéria, où ladite formation avait eu lieu à une date trop éloignée du début du processus et trop rapprochée de la date du scrutin.

Même lorsque toutes les précautions préalables sont prises pour évaluer le contexte, concevoir la programmation de façon stratégique et mettre en place des mesures pour anticiper un recours à la violence, les mesures préventives ne sont pas d'une efficacité infaillible. Il n'est jamais clair s'il aurait été plus efficace de prendre davantage de mesures préventives, ou si les mesures préventives qui ont été prises ont aidé à empêcher une mauvaise situation d'empirer. La difficulté d'évaluer ce qui aurait pu être fait (ou fait différemment) pour éviter l'escalade sont inhérentes à la difficulté de la prévention des conflits en cas de crises ou d'éruption de violences.

De la même façon, du fait que le conflit électoral est lié à des tensions sociales de longue date, profondément ancrées, les efforts de prévention constituent des processus à long terme qui impliquent la transformation de ces causes profondes au fil du temps. Cette leçon apprise suggère de faire preuve de patience dans le travail et les relations avec les parties prenantes locales et de répondre à la nécessité de mettre en œuvre des ressources associées à une conception stratégique où l'accent est placé sur les efforts durables couvrant plusieurs cycles électoraux. Il n'est jamais trop tôt, après une élection, d'entamer l'analyse, la conception et la programmation en prévision du tout prochain processus électoral.

5.4 Aperçu des enseignements tirés des études de cas

Les études de cas aux Annexes 2 à 8 offrent des informations détaillées à la fois sur le contexte politique et la programmation du PNUD dans un certain nombre de pays. Les principaux enseignements tirés sont présentés ci-après par pays. Dans la plupart des cas, ces enseignements doivent être considérés comme reproductibles dans d'autres contextes, en tenant compte des conditions spécifiques à chacun des pays concernés.

Bangladesh

- Bâtir la confiance entre les principaux acteurs et parties prenantes dans la société est un investissement à long terme qui peut exiger des efforts répétés sur de nombreux cycles électoraux. L'établissement de la confiance est un processus continu qui implique de travailler avec les organes d'administration des élections aussi bien qu'avec les candidats aux élections.
- Une liste électorale précise et légitime est un élément fondamental pour le succès du processus électoral. Le succès de l'élaboration et la gestion d'une telle liste peut être favorisé par les récentes innovations technologiques qui permettent une identification plus précise des électeurs et une gestion adéquate de la base de données des personnes éligibles. L'implication de toutes les parties prenantes dans un processus élargi et continu de création d'un fichier électoral dont la légitimité est reconnue par toutes les parties est un élément fondamental à toute approche.
- La participation du PNUD dans l'assistance électorale à plusieurs cycles électoraux successifs contribue à bâtir un climat de confiance et des rapports étroits avec le gouvernement et les autres acteurs politiques qui placent l'Organisation en bonne posture pour servir, en cas de crise ou de conflit, d'interlocuteur privilégié entre les différentes parties, qui reconnaissent toutes la neutralité et les compétences techniques du PNUD.

Ghana

- Il convient de privilégier l'établissement, dans ce pays, d'un système électoral bénéficiant d'un large soutien parmi la population ; cela devrait être un processus continu plutôt qu'un appui ponctuel et périodique se limitant à l'année électorale. Une planification détaillée et une mise en œuvre au bon moment des activités prévues, ainsi qu'un suivi et une évaluation continue adéquate, sont des ingrédients indispensables à cette stratégie.
- Une stratégie de prévention de la violence visant à impliquer toutes les parties prenantes pertinentes dans un processus continu de dialogue et une résolution conjointe des problèmes serait une mesure efficace. Les éléments clés d'une telle stratégie sont les suivants : appropriation locale et leadership (comme celui dont fit preuve un Groupe consultatif national très respecté) ; facilitation qualifiée des processus de dialogue (effectuée par le personnel du PNUD ou des intervenants formés par le PNUD) ; attitude impartiale, respectueuse et patiente vis-à-vis de tous les intéressés.

Guyana

Le processus des élections générales de 2006 au Guyana illustre comment des initiatives de consolidation de la paix conçues, dirigées, coordonnées, poursuivies et maintenues par des acteurs locaux crédibles, et soutenues et facilitées par la communauté internationale, ont converti ce qui était presque unanimement considéré d'avance comme un processus électoral marqué par la violence en l'événement le plus pacifique et le plus universellement approuvé des 40 années de l'histoire du Guyana depuis son indépendance. Voici une des leçons clé apprises à la faveur de cet événement :

- Bien que les protagonistes locaux aient tenu les rôles principaux tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre du Code de conduite, le groupe des donateurs a joué un rôle discret mais crucial aux côtés du PNUD et de l'UNICEF.

Kenya

Les observateurs nationaux et internationaux des dernières élections ont jugé le processus globalement libre et crédible, ayant permis aux citoyens d'exercer pacifiquement et librement leur droit de vote. Ils ont estimé que le dépouillement dans les bureaux de vote avait été crédible et équitable, mais ont observé

que le comptage global, la transmission et la proclamation des résultats (particulièrement ceux des élections présidentielles) avaient été entachés de graves irrégularités, jetant le doute sur la crédibilité de l'ensemble du processus. Le travail innovateur, créatif et remarquable effectué par le programme d'assistance électorale a été malheureusement assombri à la toute dernière étape, lors du décompte global et l'annonce des résultats et les conséquences tragiques qui s'en ont suivies. Parmi les enseignements clés tirés de l'expérience du Kenya, on retiendra ce qui suit :

- Toute tentative de pousser les partenaires locaux à entreprendre des initiatives suggérées par des intervenants extérieurs rencontrera souvent de la résistance, de la réticence et de la méfiance (par ex., l'indifférence de la commission électorale kényane aux avertissements bienveillants concernant le comptage des voix). Les processus d'autonomisation exigent un niveau élevé de respect et de confiance mutuels, qui est uniquement le fruit d'un soutien cohérent et à long terme.
- On ne saurait trop souligner le rôle d'un secteur des médias professionnel, objectif, neutre et non partisan dans une élection. La capacité des médias à autoréguler professionnellement ce secteur doit être soutenue.
- Il est nécessaire de soutenir de façon continue la réconciliation au niveau local et la mise en place d'une architecture de prévention des conflits nationale plus solide. Il convient aussi de fournir un appui aux interventions visant à mettre un terme aux inégalités régionales et au chômage des jeunes, notamment les mesures pertinentes résultant des engagements pris lors des assises nationales kényanes pour le dialogue et la réconciliation (Kenya National Dialogue and Reconciliation - KNDR).

Lesotho

- La contribution du PNUD était concentrée sur le renforcement des capacités techniques du système électoral et la facilitation du consensus sur les valeurs et pratiques politiques fondamentales. L'enseignement le plus pertinent de cette étude de cas est que la prévention de la violence électorale repose autant sur la transformation de la culture politique que sur l'amélioration des pratiques et des systèmes liés aux élections.

- Dans le cas du Lesotho, il était d'une importance capitale de travailler avec un groupe de base de « champions » locaux, c'est-à-dire des membres éminents de la société civile. Le partenariat avec un noyau de leaders religieux et d'activistes sociaux respectés s'est révélé mutuellement bénéfique. Le PNUD a bénéficié de leurs conseils, de leur stature et de leur expertise, et eux ont tiré profit du fait d'agir sous les auspices des Nations Unies lorsque la nécessité d'une plateforme impartiale s'est imposée.
- S'engager dans la question hautement sensible de la médiation politique exige non seulement de la prudence, mais aussi du courage et de la volonté pour repousser les limites. Les représentants résidents successifs du PNUD, agissant en tant que coordinateurs des Activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement, ont pris la responsabilité de rester fermes dans les négociations en faveur d'un environnement de tolérance qui a rendu possible les discussions entre les diverses parties prenantes.

Nigéria

Le PNUD gérait le projet Fonds commun des donateurs (FCD), en collaboration avec la Commission électorale nationale indépendante (INEC), la Commission nationale des droits de l'homme et la Commission des services de police qui avait été mis en place pour fournir une formation aux responsables de la police au niveau des districts à l'échelle du pays. Quelque 1 600 officiers de district ont pris part à ce programme. Voici les enseignements essentiels tirés de ce processus :

- la formation sera plus efficace si toutes les institutions responsables de la sécurité des élections planifient le programme de formation ensemble ;
- la formation doit être menée suffisamment tôt dans le processus afin de garantir les répercussions nécessaires du sommet jusqu'à la base ;
- la conduite des forces de sécurité pendant les élections doit être incluse dans la formation de base de la police et la formation continue ultérieure ;

- un plan de déploiement de la police (plans opérationnels) doit être finalisé en tenant compte du point de vue des partis politiques d'opposition et des autres parties prenantes notables.

Sierra Leone

Les élections présidentielles et législatives de 2007 en Sierra Leone ont représenté à la fois une étape importante et un pas de géant vers la consolidation du processus de paix et de la démocratie dans un pays sortant d'une décennie de guerre civile, d'instabilité et de troubles prolongés. Ces élections remarquablement pacifiques ont résulté de processus électoraux et d'assistance électorale bien élaborés et gérés, à la faveur desquels la priorité majeure de l'ensemble des protagonistes a été la tenue d'élections pacifiques. Voici les trois enseignements notables tirés des préparatifs et de la tenue des élections présidentielles et législatives de 2007 :

- l'engagement pris par le système des Nations Unies, particulièrement par la voix du coordinateur résident et du directeur de pays du PNUD, a été crucial ;
- l'engagement politique du gouvernement, des partis politiques et des organisations de la société civile (particulièrement les organisations nationales) a été fiable et continu ;
- le renforcement des capacités institutionnelles à long terme est essentiel pour le succès du développement des capacités nationales à gérer un conflit éventuel.

ANNEXES

votre vote
compte

ANNEXE 1.

Questionnaire à l'usage des équipes de pays du PNUD sur les leçons apprises

Cette section présente le protocole des études de cas qui a été élaboré pour ce projet. Ce protocole peut devenir un modèle utile pour évaluer les enseignements tirés des missions du PNUD.

Introduction

- Dans cet aperçu seront résumés les points suivants : conclusions majeures, nature/approche de la programmation du PNUD, principaux aperçus à dégager de l'étude de cas, implications pour de futures interventions dans le même type de situation.

1. Contexte et principaux acteurs

Présentation succincte du contexte national dans lequel se déroule le processus électoral ainsi que de quelques détails spécifiques y afférents. Parmi les problèmes clés traités, figurent notamment :

- le contexte de la démocratie ou de la démocratisation ;
- la situation du candidat sortant et de l'opposition ;
- le rôle de la communauté internationale lors de la transition ou du processus électoral ;
- la nature du processus électoral (parlementaire, présidentiel, local, referendum, etc.) ;
- les détails clés du processus électoral, y compris : aperçu du système électoral, nature de l'organe d'administration des élections (OAE), questions ou problèmes administratifs, calendrier et résultats (les données peuvent être présentées sous forme de tableau ou de résumé, comme par exemple au sein d'une liste à puces).

2. Analyse du conflit : points centraux du conflit

- À quelles causes profondes peut-on, dans ce cas, attribuer le conflit ? Par exemple, quelles étaient les principales tensions sociales ou les orientations politiques des partis en jeu ? Quelles contestations ont provoqué un conflit destructeur ou violent ? Dans quelle mesure le processus électoral lui-même était-il considéré comme légitime ?
- Comment la mobilisation électorale a-t-elle affecté la propension conflictuelle ou la nature du conflit et quels ont été, dans ce cas, les éléments dynamiques ou les incidents provocateurs ? Quels ont été les problèmes saillants et les principaux acteurs du conflit ?
- Comment le conflit a-t-il évolué ou changé au cours du processus électoral ?

3. Engagement et programmation du PNUD

- **Entrée.** Qu'est-ce qui justifiait l'engagement initial du PNUD dans ce cas et dans quel contexte la programmation de l'assistance électorale du PNUD s'inscrivait-elle ? En termes de légitimité, de partenariat et de neutralité, qu'est-ce qui a rendu possible et souhaitable l'intervention du PNUD ? En somme, quelles sont les conditions intérieures du pays qui ont justifié l'engagement du PNUD et pourquoi ? Y avaient-ils des préalables à cet engagement ?

- **Préparation avant engagement / points d'entrée de l'engagement.** Sur quelle base et de quelle manière le personnel du PNUD a-t-il déterminé la meilleure façon de s'engager dans le processus électoral ou dans des interventions visant à apaiser les tensions liées aux élections ? A-t-on procédé à une évaluation ou à une consultation et, si oui, comment ? L'assistance électorale du PNUD s'est-elle appuyée sur un programme ou un projet existant du PNUD, l'a-t-elle renforcé ou de nouveaux programmes ou projets ont-ils été mis en place ? Quelles ont été les approches les plus utiles, pour trouver des points d'entrée (collaboration avec les femmes députés, éducation civique, recours aux OAE, formation en leadership, collaboration avec les médias) et quel travail préparatoire a été effectué pour développer une intervention spécifique ?
- **Projet, programmes, processus.** Comment le PNUD a-t-il procédé pour élaborer des projets, des programmes et des processus visant à apaiser les tensions liées aux élections ? Quels sont les éléments qui ont présidé à leur conception ? Comment ces projets ou programmes étaient-ils reliés entre eux ? Dans quelle mesure le PNUD a-t-il travaillé plus ou moins seul ou en partenariat avec d'autres entités ? Comment le PNUD a-t-il collaboré avec d'autres institutions des Nations Unies ou des organisations régionales ou transnationales de la société civile ? Comment ces projets ou programmes ont-ils été maintenus dans la durée : par exemple, au long de plusieurs cycles électoraux ou sur un cycle électoral entier ? (Veuillez fournir quelques exemples d'interventions).
- **Coûts et considérations administratives.** En termes de ressources financières et humaines, quels ont été les coûts des différents types d'interventions ? Quelles ont été les implications du niveau des ressources disponibles et comment ces ressources ont-elles affecté la qualité ou le succès de l'intervention ?

4. Leçons apprises – Récapitulatif

- **Défis et opportunités.** Quelles sont les principales difficultés auxquelles l'intervention du PNUD a dû faire face dans ce cas ? De quelles opportunités l'intervention du PNUD a-t-elle pu profiter ? Comment les difficultés ont-elles été résolues et les opportunités saisies ?
- Quels sont les résultats obtenus en termes d'atténuation du conflit ? Quels ont été les facteurs qui ont assuré le succès (ou l'échec) de l'intervention du PNUD ?
- Quelles innovations peut-on retenir de cette étude de cas qui puissent être appliquées à d'autres interventions du PNUD ? S'il fallait retenir une idée, une innovation ou une expérience essentielle pour l'étendre à l'ensemble des activités du PNUD en général, quelle serait-elle ?
- Quelles sont les implications de l'expérience du PNUD dans ce cas précis à l'avenir, pour ce type de situation, pour la région ou pour un engagement futur des Nations Unies en faveur de l'atténuation d'un conflit électoral ?

ANNEXE 2.

Étude de cas : le Bangladesh

Timothy Sisk

**Josef Korbel School of International Studies,
University of Denver (États-Unis)**

L'histoire du Bangladesh est marquée par une compétition chronique, intense et amère entre les deux principaux partis politiques du pays, à savoir, la Ligue Awami et le parti national du Bangladesh (PNB). Née peu après l'indépendance du pays en 1971, cette rivalité a généré une méfiance profonde envers la démocratie et les processus électoraux. De 1991 à 2006, les deux partis se sont alternativement succédés à la tête de gouvernement, tous les cinq ans, et ont tenté, chacun à leur tour, de supprimer l'opposition, provoquant des protestations généralisées et conduisant à des actes politiques non institutionnels, y compris le recours à des tactiques terroristes (Stiglitz 2007).

Des années de violence politique, de loi martiale et de tensions électorales ont miné les efforts entrepris pour renforcer la démocratie dans le pays et gérer pacifiquement les conflits sociaux par le biais de la compétition électorale. De plus, le système parlementaire du Bangladesh a mis en place un processus électoral en vertu duquel le gagnant remporte tout. Les 300 membres du parlement sont élus par scrutin majoritaire uninominal à majorité simple. Ce mode de scrutin couplé au fait que les partis politiques sont extrêmement bien organisés signifie que les responsables politiques, en particulier le Premier ministre, sont des personnages fort puissants. Il s'ensuit qu'en termes de rivalité politique, les enjeux sont très élevés et le parti au pouvoir gouverne sans partage.

Cette étude de cas examine les liens qui existent entre l'administration des élections et la prévention des conflits au Bangladesh. Elle met en évidence le rôle du PNUD, dont l'intervention a permis d'établir des listes électorales admises par tous, comportant les photos des électeurs. Le projet a été mis en place après le report des élections en janvier 2007, parallèlement à l'effort déployé pour améliorer l'administration du processus électoral.

1. Contexte

En 1996 et 2001, des incidents très violents ont accompagné les élections législatives, contribuant à renforcer la méfiance mutuelle, de longue date entre les partis politiques, à remettre à l'ordre du jour l'épineux problème de la nature contestée des élections et à exacerber la corruption, un autre problème majeur au Bangladesh. Dans le passé, la politisation de la gestion des scrutins avait déjà miné la confiance en la capacité de la Commission électorale du Bangladesh (BEC) à organiser des élections de manière indépendante et professionnelle et à arbitrer les tensions entre les deux principaux partis politiques.

Le Bangladesh a aussi connu une forme de transition politique durant laquelle le pouvoir était assuré par des gouvernements intérimaires (en général pour un mandat de 90 jours) afin de garantir, pendant les échéances électorales, un environnement impartial et offrir des chances égales à tous, tout en facilitant la transmission du pouvoir entre le gouvernement en place et le gouvernement élu à l'issue des élections. La Constitution stipule qu'il incombe au président de la Cour suprême ayant le plus récemment pris sa retraite de diriger cette administration intérimaire, en qualité de conseiller en chef. En 2006, le parti de l'opposition a rejeté la nomination de K.M. Hasan, qui était alors le dernier président de la Cour suprême à être parti en retraite, alors que les quatre autres options institutionnelles restantes étaient indisponibles ou inacceptables par l'un ou l'autre des partis.

Le Président Iajuddin Ahmed a alors exercé son droit constitutionnel en se nommant lui-même conseiller suprême en octobre 2006. Cette décision a été vivement contestée car l'administration qu'il présidait était perçue comme favorisant le PNB, le parti à la tête du gouvernement sortant. La contestation orchestrée par l'opposition a abouti à une crise politique. En novembre 2006, une coalition de 14 partis politiques, conduite par la Ligue Awami, a mené campagne

pour réclamer la démission du controversé président de la Commission électorale, M.A. Aziz, qui avait été nommé par le Président.

La coalition conduite par la Ligue Awami a prétendu que la BEC, sous la direction d'Aziz et des autres commissaires, n'était pas capable d'organiser des élections législatives libres et équitables à l'échéance prévue pour janvier 2007. Elle a affirmé qu'elle ne consentirait à participer au scrutin que si une série de réformes de l'administration électorale était mise en place. Entre autres demandes, l'opposition a réclamé la restructuration de la BEC ainsi que l'épuration d'une administration publique prétendument corrompue, la dépolitisation de la police, la fin du harcèlement des hommes politiques de l'opposition et l'élaboration de nouvelles listes électorales assorties de photos d'identité.

Dans les mois suivant la dissolution du parlement, les tensions et la violence se sont envenimées sur fond de revendications pressantes exigeant le départ d'Aziz et la réforme de la BEC. Face à la menace d'un boycott, et confrontée à des tensions extrêmes et à la perspective d'une recrudescence persistante de la violence, l'administration intérimaire a imposé l'état d'urgence. Après la proclamation de l'état d'urgence, un nouveau conseiller suprême plus consensuel a été nommé en la personne du Dr. Fakhruddin Ahmed. Ce dernier a procédé au remaniement de nombreux postes clés, y compris au sein de la Commission électorale. Les postes de commissaire électorale en chef et de deux autres commissaires ont ainsi été attribués à des personnalités respectées de tous et perçues comme étant neutres.

Les tensions concernant les listes électorales remontent à l'échéance controversée de 1996, avant laquelle le commissaire électorale en chef avait pris l'initiative (conformément à la tradition) de créer de nouvelles listes électorales pour les besoins de ces élections. Le parti de l'opposition a désapprouvé cette décision et a porté l'affaire devant la justice en prétendant que les listes électorales devaient être mises à jour plutôt que d'être recrées à chaque élection. La Cour suprême a donné raison à l'opposition et, suite à cette amère dispute juridique, le conflit sur la question des listes électorales a vite dégénéré entre les deux partis. En

octobre 2006, les fortes présomptions d'inexactitude visant les listes électorales ont contribué à renforcer les désaccords sur l'administration électorale et les accusations d'impartialité lancées à l'encontre des commissaires électorales.

L'une des principales préoccupations concerne la manipulation du nombre de votants avec, notamment, quelque 14 millions d'« électeurs fantômes » inscrits et l'absence de toute obligation de rendre compte en termes d'examen et de révision des listes. Après en avoir effectué une évaluation en 2006, l'institut National Democratic Institute (NDI), basé à Washington, DC a conclu que la liste électorale présentait des irrégularités notables et généralisées : 6 % des noms répertoriés étaient erronés et 7 % des électeurs étaient inscrits en double dans plusieurs localités. Pour compliquer davantage ces anomalies, l'absence de contrôle n'a pas permis d'identifier avec précision les électeurs le jour du scrutin ni de comparer leurs noms à ceux de la liste électorale. **L'opinion publique** en a conclu qu'il ne serait pas possible d'organiser des élections libres et équitables sans la création de nouvelles listes qui comprendraient les photos des électeurs afin de garantir leur identification correcte le jour du scrutin.

La nouvelle administration intérimaire a reporté les élections, notamment afin de permettre la création de listes électorales authentiques et transparentes assorties de photos, et envisagé d'organiser de nouvelles élections à l'aide des nouvelles listes vers la fin 2008. (Les élections ont finalement eu lieu en décembre 2008 et ont été considérées comme libres et équitables. Il y a eu relativement peu d'incidents violents liés à ce scrutin.)

2. Facilitation par le PNUD du projet de préparation de listes électorales avec photos d'identité (PERP)

Le PNUD prête son assistance à la Commission électorale du Bangladesh depuis 1997. De ce fait, l'Organisation est devenue, au cours de cette dernière décennie, le principal prestataire de la BEC en matière d'expertise technique et comparative. Cela a permis au PNUD de construire des relations privilégiées avec le secrétariat de la BEC, grâce à la mise en œuvre de mesures telles que le programme de formation BRIDGE (Renforcement des ressources démocratiques, gouvernementales et électorales) et l'informatisation du système électoral. Élargissant ses activités d'assistance en matière de gouvernance au Bangladesh, le PNUD est intervenu dans le programme de réforme de la police, une initiative qui, au-delà de la sécurisation des élections, porte sur les questions de maintien de l'ordre en général, et dans un projet continu de renforcement du statut du parlement.

Ces programmes ont permis au PNUD d'établir avec la BEC des relations et des échanges d'expérience sur un large éventail de questions, notamment dans le contexte général de l'appui au processus électoral (l'actuel programme d'assistance électorale du PNUD au Bangladesh). Suite au remaniement intervenu à la tête de la Commission électorale au début de 2007, l'historique des relations du PNUD en tant que prestataire d'assistance a donné à l'Organisation un avantage comparatif lorsque le gouvernement a décidé de lancer le projet de constitution d'un registre photographique des électeurs, avec le soutien des partenaires de développement internationaux. Grâce à une confiance bâtie sur dix ans, une neutralité et un professionnalisme reconnus par tous, le PNUD est apparu aux yeux du secrétariat de la BEC et des commissaires nouvellement nommés comme un partenaire naturel pour le projet PERP (Preparation of Electoral Roll with Photographs).

Le PNUD a également assumé le rôle de coordinateur ou de dépositaire pour le compte d'un certain nombre de donateurs bilatéraux. Fort d'un budget de plus de 84 millions de dollars des États-Unis, le projet PERP a

été appuyé par le gouvernement du Bangladesh et un groupe de neuf organismes d'aide à hauteur de près de 50 millions de dollars des États-Unis.

Le projet a été déployé à l'aide d'une solution de saisie électronique des données relatives à chaque électeur assorties de sa photo d'identité, de ses empreintes digitales et de sa signature numérique. L'intégration des éléments biométriques a permis d'utiliser les données pour effectuer des recoupements et éliminer les doublons, et procéder ultérieurement à la fabrication de cartes d'identité nationale. L'approche a été testée par des applications pilotes, qui ont rendu possible le déploiement d'un processus de dénombrement fondé sur une démarche de porte à porte et de centralisation des inscriptions à l'échelle du pays. Pour mener à bien ce projet, il a fallu relever rapidement un certain nombre de défis et trouver des solutions innovantes en utilisant, par exemple, les mosquées pour sensibiliser les femmes sur l'importance de l'inscription et les amener à accepter de se faire prendre en photo.

Les autres défis à relever concernent notamment la communication avec les minorités, les habitants des zones rurales et d'autres populations marginalisées ainsi que l'inscription des migrants internes dans des circonscriptions électorales spécifiques⁶⁴. Supervisé par la BEC, le projet a principalement été déployé grâce au soutien technique et logistique de l'armée du Bangladesh. Ayant participé à de nombreuses opérations de maintien de la paix des Nations Unies, cette dernière était préparée à assumer quelques tâches logistiques et organisationnelles requises.

Le projet PERP ciblait différents résultats susceptibles d'améliorer la crédibilité du processus électoral au Bangladesh et d'aider à apaiser les tensions et à prévenir la violence occasionnée par les élections. Parmi ces résultats, citons : i) la création d'un registre électoral national avec photos d'identité, ii) l'établissement d'une infrastructure technologique centrale et nationale pour la mise à jour des listes électorales assorties de photographies et iii) le renforcement des capacités locales et des compétences requises pour les mises à jour ultérieures du registre national. Le PNUD a également fourni une assistance technique suivie à la BEC dans certains des domaines suivants,

⁶⁴ Le Bangladesh ne possède pas de listes d'électeurs pour les migrants résidant à l'extérieur du pays.

notamment : le renforcement des compétences, la délimitation des circonscriptions, l'élaboration d'un système national de déclaration des candidatures, la création d'un système de nominations et de publication des résultats et la mise en place d'une évaluation organisationnelle pour améliorer l'efficacité des institutions et garantir la pérennité des réformes électorales et institutionnelles. Les nouvelles listes d'électeurs assorties de photographies ont bien fonctionné le jour des élections puisque le scrutin de décembre 2008 s'est globalement déroulé dans le calme, contrairement à la majorité des échéances électorales antérieures au Bangladesh.

3. Participation du PNUD au projet des urnes transparentes

Le choix du PNUD pour la mise en œuvre du projet des urnes transparentes a été largement dicté par le professionnalisme dont l'Organisation a fait preuve dans la coordination et la gestion du projet PERP ainsi que par sa relation de longue date avec la BEC.

En réponse aux demandes des partis politiques, la BEC a décidé d'utiliser des urnes transparentes pour les élections législatives de 2008, en remplacement des urnes métalliques précédemment utilisées à cet effet.

Grâce à son succès dans le processus d'approvisionnement du projet PERP, le PNUD a été sollicité par la BEC pour assurer l'acheminement des financements reçus du gouvernement canadien et la fourniture des 240 000 urnes transparentes nécessaires pour les élections législatives de 2008. Cette initiative a renforcé la confiance du peuple dans le système de gestion des échéances électorales et la prévention des violences électorales.

4. Leçons apprises

Grâce à son investissement à long terme dans l'établissement de relations de confiance dans le pays, aussi bien avec la BEC qu'avec la communauté des donateurs, le PNUD a joué un rôle clé dans des initiatives aussi délicates que le projet des listes électorales assorties de photos d'identité. Dû au bilan positif de ses dix années d'activités en matière d'assistance électorale, le PNUD a pu rapidement engager des actions pour la conception du projet et signer des accords avec le pays hôte et les donateurs lorsque la BEC a décidé de constituer une nouvelle liste d'électeurs avec photos d'identité. Cette capacité de mettre rapidement en place un projet aussi compliqué a été essentielle pour faciliter la transition politique au Bangladesh.

En décembre 2007, Jessica Murray du PNUD au Bangladesh note que « La méthodologie utilisée par le PNUD pour des projets déployés à l'échelle nationale convient à des initiatives comme celle-ci, qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une appropriation et d'une mise en œuvre par les autorités du pays. Le PNUD a pu rapidement satisfaire les besoins du gouvernement pendant une période très délicate. Un enseignement important à retenir de cette expérience est qu'il faut développer des relations avec la Commission électorale bien avant l'émergence d'un besoin urgent »⁶⁵.

⁶⁵ Entretien avec l'auteur (Timothy Sisk) daté du 12 décembre 2007.

ANNEXE 3.

Étude de cas : le Ghana

Andries Odendaal

Spécialiste indépendant de la transformation de conflits

La Quatrième République du Ghana a montré des signes encourageants de progrès vers l'ancrage de la démocratie multipartite et de l'efficacité électorale. En tant que partenaire constant, le PNUD a soutenu cette évolution de deux manières : en offrant au système électoral un soutien logistique et technique et en menant un projet innovateur visant à corriger un problème spécifique potentiellement capable de faire dérailler les élections.

1. Contexte

Comparé à la plupart des pays africains, le Ghana a une longue tradition électorale. Avant leur indépendance du pouvoir colonial britannique en 1957, les Ghanéens ont connu trois élections générales, respectivement en 1951, en 1954 et en 1956. Puis, de 1957 à 1992, le pays a connu une ère d'instabilité politique durant laquelle les gouvernements élus étaient souvent remplacés par des régimes militaires. Durant cette période, trois élections multipartites (en 1960, 1969 et 1979) et trois référendums (en 1964, 1978 et 1992) ont été organisés dans le pays. Le référendum de 1992 a permis d'adopter la constitution instituant la Quatrième République du Ghana.

La Quatrième République s'est caractérisée par une stabilité et une maturité politique croissantes. Les observateurs du Commonwealth ont déclaré « libres et justes » les élections présidentielles de 1992 bien que la participation n'ait guère dépassé les 48 % et que l'opposition ait qualifié le scrutin de frauduleux, une allégation qui la poussera à boycotter les élections législatives ultérieures. Par la suite, quelques réformes électorales ont été mises en place en vue des élections de 1996. Financée par l'aide internationale à hauteur de 23 millions de dollars des États-Unis, cette élection a reconduit dans ses fonctions le Président sortant Jerry Rawlings. L'opposition a dénoncé une

nouvelle fois des pratiques douteuses mais, dans l'ensemble, les observateurs ont estimé que ces élections avaient été « libres et justes » et techniquement bien gérées.

L'échéance de 2000 a renforcé une tendance nouvelle en politique africaine : comme au Sénégal et à l'île Maurice, l'opposition a fini par remporter les élections et le parti au pouvoir a dû accepter le verdict des urnes. Cette évolution a valu au Ghana des félicitations généralisées. L'échéance de 2004 a renforcé la tendance vers des élections bien gérées et crédibles. Après une campagne serrée, le taux de participation a frôlé les 84 % et le processus électoral n'a été troublé par aucun incident majeur. Autre signe encourageant de maturité des électeurs : le vote régionaliste a reculé partout dans le pays.

Bien que de nombreux partis politiques aient contesté les élections, on a observé l'apparition au Ghana de la tendance prédominante en cas d'application du scrutin majoritaire, à savoir, l'émergence de deux partis principaux : le Nouveau Parti patriotique (NPP) actuellement au pouvoir et le Congrès national démocratique (NDC) qui a gouverné pendant les deux premiers mandats de la Quatrième République.

2. Système électoral

Le système électoral du Ghana présente les caractéristiques suivantes :

- Une démocratie parlementaire constituée d'un Président, qui est Chef de l'État et du gouvernement et d'un parlement monocaméral.
- Le Président est élu directement par les électeurs.
- Le Parlement est élu sur la base du scrutin majoritaire uninominal, il compte actuellement 230 sièges.
- Les élections présidentielles et législatives ont lieu tous les quatre ans.

- Forte de sept membres, la Commission électorale est un organisme statutaire dont l'indépendance est garantie par la Constitution. Ses membres sont nommés par le Président de la République après consultation du Conseil d'État, une entité rassemblant 25 personnalités et anciens hauts fonctionnaires respectés, chargés de conseiller le Président sur les nominations et d'autres sujets. Dans l'exercice de son mandat, le président de la Commission est soumis aux mêmes conditions qu'un juge de la Cour d'appel et les deux vice-présidents à celles d'un juge de la Haute Cour de justice. Cela signifie que les trois magistrats restent en poste jusqu'à leur retraite fixée à 70 et 65 ans respectivement. Cette disposition leur octroie une titularisation qui protège l'indépendance de la Commission.
- Tout en acceptant l'aide de donateurs, le gouvernement assume l'entière responsabilité financière des élections et en détermine les priorités en termes de dépenses.
- La société civile joue un rôle actif en déployant, par exemple, des observateurs dans tout le pays avant et pendant les élections.
- **Mobilisation et développement communautaires.** Le Ghana a fait d'importants progrès en matière de réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (ODM), en réduisant de moitié le pourcentage de l'extrême pauvreté. Cependant, la pauvreté et le chômage, conditions déstabilisantes dans toutes les sociétés, qu'elles soient démocratiques ou non, restent relativement élevés. Par conséquent, il est nécessaire de renforcer la mobilisation et le développement communautaires, surtout dans les régions les plus pauvres du pays, pour transformer les énergies puissantes des jeunes en ressources positives en faveur du développement.
- **Corruption.** Les perceptions de la corruption ont été l'une des principales causes de l'instabilité au Ghana. Dans certains milieux, on estime qu'elles justifient en partie tous les coups d'État. Le gouvernement a promulgué une série de lois, notamment l'adoption de la Convention de l'Union africaine contre la corruption. Il faut constamment soutenir l'engagement officiel d'éliminer la corruption.
- **Instabilité au niveau local.** Plusieurs conflits violents au niveau communautaire ont démontré leur capacité d'ébranler la stabilité nationale.

3. Défis

Les progrès réalisés au Ghana doivent être évalués à l'aune d'un certain nombre de difficultés qu'il faut résoudre afin de renforcer la démocratie dans le pays, notamment :

- **L'héritage du pouvoir autoritaire et la recherche de sécurité.** Le souvenir du régime autoritaire (de 1981 à 1991) a généré une culture politique fondée sur le besoin de stabilité, de cohésion nationale et de démocratie accrue. La recherche d'une stabilité nationale requiert des efforts vers une société plus inclusive, surtout au niveau des régions et des questions liées à l'égalité des sexes et l'intégration de la jeunesse. Les conflits violents, comme par exemple les luttes ancestrales entre les chefs coutumiers de la région du Dagbon, doivent être résolus ainsi que d'autres conflits émergents qui tendent à alimenter la fracture politique.
- **Renforcer la transition vers la démocratie.** En permettant une transmission pacifique du pouvoir, les élections générales de 2000 ont représenté un tournant dans la politique ghanéenne. Le Ghana a franchi une nouvelle étape importante lors des élections générales de 2008. Parvenu au terme de deux mandats de quatre ans, le Président John Kufuor ne pouvait plus se représenter. La gestion sans faille de la transition était cruciale pour le renforcement des progrès importants réalisés par le Ghana en tant que démocratie africaine en plein essor.

4. Engagement et programmes du PNUD

Pour prévenir la violence électorale, le PNUD a essentiellement adopté une double approche. Il s'est efforcé en premier d'améliorer l'efficacité globale du système électoral en engageant des activités comme suit :

- Encourager le **partenariat étroit avec la Commission électorale (CE)**, visant à renforcer les capacités de cette dernière. Parmi les activités d'assistance, figurent la formation du personnel de la CE à la gestion électorale et à l'utilisation des technologies de l'information ainsi que l'offre de conseils techniques et de moyens logistiques. Cette assistance a été importante et s'est concentrée sur l'amélioration de l'efficacité générale de la CE. Cette dernière a acquis dans la région une forte réputation pour son efficacité relative, son professionnalisme et sa capacité à résoudre les conflits. Les observateurs internationaux ont fortement loué sa stratégie consistant à collaborer avec les partis politiques pour désamorcer des points de friction potentiels.
- Faciliter le **dialogue entre les institutions nationales pertinentes**, telles que le pouvoir judiciaire, la Commission électorale et le Bureau du procureur général pour parvenir à un consensus concernant les requêtes électorales et aider la Commission à améliorer ses processus de comptage des votes et de publication des résultats.
- Inciter **les populations, surtout les femmes et les groupes désavantagés, à participer aux élections** et publier une brochure d'informations sur les processus électoraux. À cet effet, le PNUD a aidé la Commission nationale d'éducation civique à produire et diffuser un manuel d'éducation civique portant sur les élections. Plusieurs organisations de la société civile ont utilisé ce manuel dans leurs efforts d'éducation civique.
- Aider au renforcement des **capacités nationales d'observation** des élections et coordonner efficacement la participation des observateurs internationaux.
- Promouvoir le **dialogue et le contrôle par les pairs dans les médias** afin de renforcer le professionnalisme dans ce secteur. Pour ce faire, il a fallu entreprendre les actions suivantes : i) formation au

renforcement des capacités des réseaux régionaux de journalistes, ii) examen et mise à jour des directives sur le journalisme politique, iii) publication de directives sur la couverture équitable des partis politiques par les radios et télévisions publiques, iv) définition d'un cadre politique sur les limites à respecter dans la gestion de la vie privée des titulaires de fonctions publiques, et v) élaboration de directives sur les émissions radiodiffusées en langues locales.

- Renforcer **les capacités de la police** en matière de maintien de l'ordre par une formation aux questions de droits de l'homme.

Deuxièmement, le PNUD a lancé, en septembre 2004, le **Projet paix et gouvernance** après le meurtre du roi Ya Naa au Dagbon. En partenariat avec le ministère de l'Intérieur et conseillé par un groupe consultatif national très respecté, le projet s'est initialement efforcé de réduire les violences potentielles dans le nord pendant les élections de décembre 2004. On estimait, en effet, que la situation dans le nord était explosive et pouvait menacer le déroulement pacifique des élections. La stratégie initiale du projet a été d'impliquer un large éventail d'acteurs locaux dans un dialogue sur la prévention de la violence et la consolidation de la paix.

On a porté au crédit de cette initiative d'avoir largement contribué à des élections non violentes dans le nord en 2004. Après les élections, le projet a permis de faciliter les négociations entre les diverses factions, ce qui a rendu possible, en mars 2006, la signature d'une feuille de route vers la paix et le franchissement d'étapes majeures dans le processus de paix. Un rapport final et un plan de mise en œuvre pour la résolution des questions à la source du conflit ont été rédigés par le « Comité des éminents chefs », chargé par le gouvernement de résoudre le conflit.

Le projet du PNUD a également mis l'accent sur la collaboration avec le ministère de l'Intérieur pour élaborer et mettre en œuvre un cadre national de consolidation de la paix au Ghana appelé **The National Architecture for Peace (Architecture nationale pour la paix)**. L'objectif général était d'institutionnaliser les processus de résolution des conflits en impliquant tous les acteurs pertinents dans une résolution concertée des problèmes. La stratégie comportait la création d'un Conseil national de la paix (NPC) ainsi que de Conseils consultatifs régionaux et de districts

pour la paix ayant pour mandat de promouvoir la paix et faciliter la résolution des conflits en collaborant avec toutes les parties prenantes.

En 2008, le NPC a joué un rôle de médiateur très actif dans un certain nombre de conflits potentiels au plan national. Des conseils régionaux pour la paix ont été créés et mis à l'œuvre dans sept des dix régions. Par l'entremise d'agents de promotion de la paix travaillant à temps plein, des services de médiation et de soutien analytique ont été proposés aux gouvernements régionaux, aux communautés et aux groupes en conflit. Ce processus a été complété par d'autres initiatives facilitées par le PNUD afin d'aider les acteurs nationaux à renforcer leurs capacités en matière de gestion des requêtes électorales, approfondir le discours national consistant à se focaliser sur les questions liées aux élections, accroître la participation de la société civile au processus électoral, coordonner les efforts fournis par les partenaires du développement en faveur des élections et améliorer les moyens d'observation et les capacités des médias en matière de couverture des élections et des conflits.

Par cette double approche, le PNUD s'est efforcé, d'une part, de rendre le système électoral plus efficace et d'autre part, d'aborder des conflits spécifiques dont la gravité aurait pu faire dérailler les élections. Le résultat de la deuxième approche permet à la société ghanéenne de développer et d'institutionnaliser un système assez unique de résolution des conflits sociaux et politiques.

Malgré certains discours incendiaires prononcés par les candidats, les deux tours des élections organisés les 7 et 28 décembre 2008 ont été, dans l'ensemble, calmes et pacifiques. Les observateurs nationaux et internationaux ont fait une évaluation positive de ces élections.

5. Leçons apprises

- L'accent doit être mis sur l'établissement d'un système électoral efficace, faisant l'objet d'un processus continu plutôt que d'un soutien périodique ponctuel lors d'une échéance électorale spécifique. Les ingrédients essentiels de cette stratégie sont la planification exhaustive, la mise en œuvre en temps opportun des activités prévues ainsi que la vérification et l'évaluation en continu.
- Pour la prévention et la gestion des conflits, il est primordial que les parties prenantes clés, surtout les représentants des partis politiques, soient impliquées dans les prises de décisions importantes.
- Même si l'accent a surtout été mis, à juste titre, sur l'établissement d'un système électoral efficace, il ne faut pas pour autant négliger les problèmes spécifiques susceptibles de générer ou d'envenimer les conflits et la violence.
- En impliquant les acteurs pertinents dans un processus de dialogue permanent, la stratégie de prévention de la violence s'est avérée efficace. Parmi les ingrédients clés de cette approche, on peut citer : l'appropriation et le leadership au niveau local (comme dans le cas du Groupe consultatif), une facilitation compétente des processus de dialogue (assurée par le PNUD et le personnel formé par le PNUD) et une attitude impartiale, respectueuse et patiente à l'égard de toutes les parties prenantes.
- La promotion d'une culture politique basée sur le dialogue et la résolution conjointe des problèmes constitue l'ingrédient essentiel pour un ancrage plus profond de la démocratie et, de ce fait, pour favoriser la tenue d'élections pacifiques.

ANNEXE 4.

Étude de cas : le Guyana

Mike James

Ancien chargé de programme à l'unité des programmes électoraux du PNUD au Guyana

Au Guyana, les élections générales de 2006 offrent plusieurs exemples d'initiatives de consolidation de la paix conçues, menées, coordonnées et poursuivies par des parties prenantes locales crédibles avec le soutien et la facilitation de la communauté internationale. Ce qui allait être, croyait-on unanimement, un processus électoral chargé de violence s'est converti, grâce aux initiatives ainsi mises en œuvre, en l'échéance électorale la plus pacifique et la plus réussie de toute l'histoire des 40 années d'indépendance du Guyana.

Depuis 1955, la politique au Guyana a été dominée par le fait ethnique. Le parti au pouvoir, le People's Progress Party Civic (PPPC) est principalement soutenu par les Guyaniens descendant de travailleurs indiens autrefois mis en apprentissage dans ce pays (43 % de la population) et le People's National Congress Reform (PNCR) par la majorité de la population d'origine africaine (28 %).

1. Code de conduite et pacte de paix

La Commission électorale guyanienne (GECOM) comprend trois membres nommés par le parti au pouvoir, trois membres nommés par l'opposition et un président désigné d'un commun accord par le Président du Guyana et le chef de l'opposition. À deux reprises, la GECOM a demandé aux partis politiques d'approuver et de mettre en œuvre un code de conduite lors des élections générales de 1997 et de 2001.

Après avoir signé le code de 1997, les partis l'ont presque immédiatement bafoué de manière flagrante en lançant, depuis les plateformes politiques, des attaques diffamatoires contre les candidats du camp adverse et en incitant leurs sympathisants à la violence raciale. Suite au dépouillement et à l'enregistrement défectueux des votes, et à retard de deux semaines

dans l'annonce officielle du vainqueur par le parti au pouvoir, l'opposition a organisé des manifestations massives dans la capitale Georgetown. De nombreux incendies volontaires, des pillages et des assassinats s'en sont suivis, créant une crise de gouvernance dont la résolution a nécessité le recours à la médiation de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Pour les échéances de 2001, la polarisation des partis politiques était telle qu'aucun d'entre eux n'a accepté de signer le code de conduite. Le principal parti d'opposition a rejeté à nouveau les résultats des élections et de nouvelles manifestations postélectorales ont eu lieu.

En 2006, l'Organisation interreligieuse (IRO), qui comprend des représentants des trois religions principales du Guyana, les chrétiens (50 %), les hindous (38 %) et les musulmans (8 %), a fait pression pour obtenir un processus électoral pacifique. L'IRO a soutenu et mené une initiative visant à encourager les partis politiques à respecter un code de conduite pour les élections. Le succès de la démarche reposait pour beaucoup sur le fait qu'une telle approche religieuse commune ne pouvait qu'interpeller la population en transcendant les divisions raciales et politiques qui alimentent la violence électorale au Guyana.

En qualité de facilitateur du processus, l'IRO a choisi le doyen de la faculté des sciences sociales de l'université du Guyana, un universitaire très respecté en tant qu'expert et observateur objectif et attentif des problèmes raciaux et politiques du Guyana. Le facilitateur a alors rencontré les principaux partis politiques pour récolter leurs suggestions en début de processus. Le projet de code de conduite a été élaboré dans le cadre d'un dialogue étroit avec les membres de l'IRO et de la Commission électorale, puis soumis pour examen à tous les partis engagés dans la compétition.

L'IRO a également mobilisé le soutien de l'opinion publique et appuyé ses demandes pour une échéance électorale pacifique, notamment en organisant des marches pour la paix et une campagne consistant à arborer une épinglette portant le mot « Paix » en

anglais, en hindi, en arabe et dans une langue locale. L'IRO a aussi organisé une campagne publique en faveur de la signature d'un Code de la paix.

Les partis politiques ont officiellement signé le Code de conduite électoral dans les locaux de l'Assemblée nationale le jour où le parlement a été prorogé, avant les élections. Les représentants de tous les partis politiques participant aux élections, ainsi que des écoliers, ont été invités à la cérémonie. Les représentants des principales religions du pays, la Commission électorale, les pays donateurs clés et les organismes de développement, dont les institutions des Nations Unies avaient été également conviés. Un des temps forts de la cérémonie a été le moment où les enfants, invisibles au public, ont lu de courts messages qu'ils avaient rédigés eux-mêmes pour dire ce qu'ils attendaient des leaders politiques pour leur avenir.

Cependant, le jour de la signature, le principal parti de l'opposition a informé l'IRO qu'il ne signerait pas le Code de conduite. À la fin de la cérémonie, le secrétaire général du parti s'est présenté devant l'IRO, les représentants des pays donateurs et les journalistes pour s'expliquer sur les raisons du refus de son parti de signer le code. Il a réclamé que soit ajoutée au code de conduite une clause qui engagerait tous les signataires à réaliser un des objectifs principaux du parti d'opposition, à savoir que les élections n'aient lieu qu'après vérification, par un démarchage systématique de porte à porte, de toutes les personnes inscrites sur les listes des précédentes élections de 2001. Pendant la cérémonie, des manifestants de l'opposition ont tenté de faire entendre leurs revendications en scandant le slogan « Pas de vérification, pas de paix ». Suite à ces incidents, le facilitateur et l'IRO n'ont pas réussi à convaincre le parti d'opposition d'approuver formellement le Code de conduite, mais, de manière générale et contrairement aux campagnes précédentes, l'opposition a respecté l'esprit et la lettre du Code de conduite.

2. Leçons apprises

Dans l'élaboration et la mise en œuvre du code de conduite, les principales responsabilités ont été assumées par les parties prenantes locales, mais, dans un rôle plus discret et non moins crucial, d'autres partenaires sont également intervenus, notamment le groupe des donateurs (États-Unis, Grande Bretagne, Canada et Union européenne, appelés les pays ABCE) qui, en cosignant un protocole d'accord avec le gouvernement du Guyana et la GECOM, ont apporté leur soutien au processus électoral en conjonction avec le PNUD (en qualité de facilitateur de l'appui des donateurs) et l'UNICEF.

Le groupe des donateurs, qui se réunissait chaque semaine sous la présidence du PNUD pour apporter son soutien au processus, a rencontré plusieurs fois les représentants de l'IRO pour s'informer sur l'avancement des travaux relatifs au Code de conduite et au Pacte de paix et en débattre. Par le biais de l'unité de gestion du projet électoral administrée par le PNUD, les donateurs ont été les principaux soutiens financiers des initiatives de consolidation de la paix de l'IRO. L'UNICEF a facilité les contacts avec les écoles et coordonné la participation des enfants à la cérémonie de signature. Pendant toute la campagne, l'UNICEF a également appuyé la diffusion par la radio et la télévision des messages de paix adressés aux leaders politiques par les enfants. Grâce à son Projet pour la cohésion sociale, le PNUD a appuyé plusieurs initiatives de promotion de la paix des NGO locales, notamment des courses pour la paix dans les principales villes du Guyana organisées par les Bikers Uniting Guyana, un groupe interracial de motocyclistes.

ANNEXE 5.

Étude de cas : le Kenya

Chris Spies et Margie Cook

Respectivement consultant indépendant et ancienne coordinatrice du programme d'assistance électorale 2007 du PNUD au Kenya

Le Kenya était considéré comme un havre de stabilité en Afrique jusqu'en janvier et février 2008, lorsque de violents incidents postélectorales ont éclaté provoquant la mort de 1 500 victimes et des centaines de milliers de déplacés. Il a fallu plus de huit semaines et l'intervention de dirigeants africains pour que des négociations facilitées par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan ne mettent fin au carnage. Un accord de partage du pouvoir a été signé par le président et le chef de l'opposition fin février 2008.

La plupart des observateurs nationaux et internationaux ont estimé que le processus électoral n'avait pas satisfait aux normes internationales clés même si, au cours d'un scrutin bien administré dans l'ensemble, les citoyens avaient pu exercer librement leur droit de vote. Les observateurs ont jugé crédible et équitable le comptage des suffrages effectué dans les bureaux de vote, mais de graves irrégularités ont marqué la centralisation, la transmission et l'annonce des résultats (surtout ceux de l'élection présidentielle), si bien que la crédibilité générale du processus pouvait être mise en doute.

La présente étude de cas examine les antécédents politiques du Kenya, les causes de l'instabilité et du conflit postélectorales, les réponses apportées par le PNUD et la communauté internationale et les enseignements que l'on peut tirer de cette expérience.

1. Contexte

La politique kenyane a pour cadre une république démocratique représentative présidentielle au sein de laquelle les fonctions de chef de l'État et du gouvernement sont assumées par le président du pays dans

un système multipartite pluriforme. Le gouvernement exerce le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif relève à la fois du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Le pouvoir judiciaire est indépendant de l'exécutif et du législatif.

Le Kenya est confronté à des défis importants notamment en matière de propriété foncière, de rareté de l'eau et des pâturages, de corruption et doit faire face à des problèmes structurels tels que i) la marginalisation des groupes ethniques ne détenant pas le pouvoir ; ii) la formation de partis politiques épousant les séparations ethniques ; iii) les privations et les inégalités socio-économiques ; iv) le manque de capacité institutionnelle de gestion efficace des conflits politiques et sociaux ; et v) l'impunité au plan juridique de nombreux dirigeants que n'inquiètent pas les pressions exercées par les groupes de citoyens et de la société civile.

Le fait qu'au Kenya le jeu des partis repose largement sur les tribus, les personnalités, la domination masculine et l'argent augmente la propension au déclenchement de conflits violents, surtout pendant les périodes électorales. Bien que les femmes représentent la moitié de la population du Kenya, on compte seulement 8 % de femmes députés. Ne tenant nul compte des différences entre hommes et femmes, les politiques des partis favorisent directement ou indirectement la discrimination à l'encontre des femmes. Au plan local, la nature de l'environnement politique qui se caractérise souvent par la corruption, la violence et l'intimidation décourage une plus grande participation des femmes.

Dans les années quatre-vingt dix, contraint d'établir un système multipartite, le gouvernement a activement réprimé la liberté d'expression et contribué à promouvoir une culture d'impunité et de violence croissante dans le but de saper toute réforme significative et véritable. Les mouvements favorables aux réformes étaient systématiquement contrés par une

politique de la carotte et du bâton se matérialisant par l'usage d'une violence d'État brutale, tempérée par des promesses de changement. Face aux exigences d'un processus ouvert et inclusif de réformes constitutionnelles, le gouvernement a opposé des menaces d'interdiction des organisations non gouvernementales et un harcèlement continu des défenseurs des droits de l'homme.

En 2002, les électeurs ont bénéficié d'un bref répit dans la politique de la discorde lorsque les partis de l'opposition réunis au sein de la Coalition nationale arc-en-ciel ont enregistré une victoire historique aux élections présidentielles, mettant fin à 24 ans de règne sans partage du principal parti politique, l'Union nationale africaine du Kenya (KANU). À peine deux ans après cette élection, la coalition s'est désintégrée lorsque certains de ses principaux membres ont fait dissidence pour former une redoutable opposition. Stimulée par son succès lors du référendum constitutionnel de 2005 qui s'est soldé par le rejet du projet de constitution soutenu par le gouvernement, l'opposition s'est mobilisée pour participer aux élections les plus disputées de l'histoire du Kenya.

En 2007, les anciennes tactiques de politique ethnique et de « répression informelle », à savoir l'engagement de factions illégales, telles que des milices ethniques ou religieuses, pour agresser les militants des partis d'opposition ou les détracteurs du gouvernement ont refait surface. Il ressortait clairement des reportages des médias que des groupes structurés de jeunes, dont beaucoup disposaient d'armes rudimentaires, étaient utilisés par des hommes politiques de tous bords pour provoquer et envenimer la violence ethnique. Ces méthodes n'étaient pas l'apanage des hommes politiques favorables au gouvernement ; elles étaient aussi le fait de ceux qui soutenaient l'opposition. Des milices, essentiellement ethniques, se formaient partout dans le pays et soutenaient souvent l'un des deux principaux candidats à la présidence.

2. Dimension ethnique

La base ethnique qui sert de base aux partis politiques kenyans est au cœur de la violence électorale. La situation est évidemment plus complexe, mais en termes simples, les trois principaux partis et leurs candidats respectifs aux présidentielles de 2007 représentent trois des principaux groupes tribaux :

- **Le président Mwai Kibaki**, un Kikuyu, était soutenu par un pourcentage important de la tribu Kikuyu et par d'autres groupes ethniques. L'ancien président Daniel Arap Moi, un Kalenjin, appuyait Kibaki, mais il faut signaler que les Kalenjin ont majoritairement voté pour son principal adversaire, Raila Odinga.
- **Raila Odinga**, du Mouvement démocratique orange (ODM), était un Luo représentant son groupe ethnique et différents autres groupes répartis dans tout le pays. Les Luo votant toujours de manière solidaire, ce candidat a recueilli presque 100 % du vote des Luo.
- **Kalonzo Musyoka** d'ODM-Kenya⁶⁶ appartenait au groupe ethnique minoritaire Akamba. Après les élections, Musyoka fut nommé vice-président.
- La rivalité entre les deux principaux candidats aux présidentielles, le président en exercice Mwai Kibaki et son ancien allié Raila Odinga a refait surface à l'occasion de violations du protocole d'accord signé pourtant par leurs deux partis coalisés. Au cours de la campagne pour le référendum de 2005, qui a scellé le rejet, par le peuple kenyan, du projet de constitution soutenu par le gouvernement, les positions extrêmement tranchées ont révélé au grand jour la rivalité entre les deux partis. Ce référendum a, de fait, donné naissance au Mouvement démocratique orange, les symboles de la banane et de l'orange ayant été utilisés pour signifier respectivement le « oui » et le « non » aux réformes constitutionnelles proposées par le gouvernement.

⁶⁶ Le parti ODM s'est scindé en août 2007. Voir, à ce sujet, le site Web à l'adresse suivante : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6947576.stm>.

Répartition des groupes ethniques au Kenya	%
Kikuyu	23
Luhya	14
Luo	13
Kalenjin	11
Kamba	11
Sous-total	72
Kisii	6
Meru	5
Mijikenda	4,8
Sous-total des trois groupes	16
Autres groupes	11
Total	100

Pour évaluer le rôle de la politique ethnique, il importe de comprendre la composition ethnique de la population kenyane. Un total de cinq groupes ethniques représente plus de 70 % de la population mais aucun groupe n'englobe à lui seul plus du quart de tous les Kenyans.

3. Processus électoral

Les partis nomment leurs candidats à l'issue d'élections primaires qui se déroulent normalement environ deux mois avant les élections générales⁶⁷.

L'Assemblée nationale (monocamérale) compte 224 sièges dont 210 sont attribués par un vote populaire direct à l'issue d'un scrutin majoritaire uninominal à majorité simple, 12 sont des sièges « nommés », désignés par la Commission électorale du Kenya (ECK) de manière proportionnelle suivant une formule basée sur le nombre de sièges remportés par chaque parti ; la liste est ensuite transmise par la commission au président qui procède aux nominations officielles. Deux sièges, celui du procureur général et du président de la Chambre) sont attribués d'office. Les députés ont un mandat électoral de cinq ans.

L'ECK qui organise et administre les élections est un organe indépendant aux termes de la Constitution du Kenya, qui stipule en son article 41, alinéa 9 que :

... dans l'exercice de ses fonctions en vertu de la Constitution, la Commission ne sera soumise à la tutelle d'aucune autre personne ou autorité...

L'ECK doit agir en tant qu'arbitre neutre dans le processus électoral. Parmi les institutions qui collaborent étroitement avec l'ECK, on peut citer le Bureau d'enregistrement des naissances et des décès, la Police du Kenya, le Ministère de l'Immigration et les partis politiques. En 2002, les nominations à l'ECK ont été entérinées par une procédure multipartite à laquelle participait un éventail de partis politiques. En 2005, cette entente informelle n'a pas survécu aux nominations effectuées par le président sans recourir à une consultation multipartite, ce qui a soulevé de nouveaux soupçons à l'égard de l'indépendance de cet organe d'administration électorale.

L'une des principales recommandations préconisées pour la réforme du processus électoral concerne la nomination des commissaires électoraux de manière indépendante, après un examen rigoureux des candidats en lice. Cette mesure pourrait garantir l'indépendance des commissaires à l'égard du pouvoir exécutif et des partis politiques qui les auraient précédemment nommés à ces postes.

4. Mécanismes d'apaisement des conflits

En plus de suivre la filière plus longue du système judiciaire, le Code de conduite électoral prévoit, pour gérer et résoudre des conflits, que soient utilisés des mécanismes tels que le recours au **Comité d'application du Code de conduite électoral**, la **médiation** et les **réunions consultatives de liaison**. L'ECK a tenté de faciliter des campagnes pacifiques en créant, dans les circonscriptions, des Comités de paix visant à générer des élections transparentes, libres et équitables.

⁶⁷ La date limite de soumission des candidatures à l'ECK avait initialement été fixée au 19 novembre 2007 afin d'éviter que les candidats ne changent de camp, après avoir échoué dans leur propre parti. Mais la commission s'est rétracté et a autorisé les perdants à se rallier à des partis moins importants.

Il est toutefois surprenant que, dans les directives émises par l'ECK pour ces Comités de paix, il ne soit pas fait référence à la prévention. L'absence de politiques et de programmes de prévention des violences efficaces, actifs et cohérents de la part de l'État, aux niveaux national et local, ainsi que l'accent réactionnaire mis sur la gestion des crises et la justice rétributive (qui traite les symptômes), plutôt que sur des solutions actives, telles qu'un dialogue constructif sur les causes profondes des conflits violents, contribuent effectivement aux cycles récurrents de la violence électorale.

Face aux violations du Code de conduite électoral, on a reproché à l'ECK son manque de « mordant » : pendant la campagne, la plus sévère des sanctions imposées a été une amende. De nombreux incidents de violation flagrante sont restés impunis, ce qui a renforcé la culture de l'impunité.

Il existait d'autres structures du « comité pour la paix » qui travaillaient également dans le cadre du Bureau du président, notamment pour l'élaboration d'un projet de document de Politique sur la résolution des conflits et la consolidation de la paix. En outre, dans 13 « points chauds », le National Democratic Institute (NDI) avait apporté son soutien aux comités interpartis pour la paix et, au niveau communautaire, des ONG s'étaient engagées dans des activités de paix et de résolution de conflits. Cette série d'initiatives a été menée indépendamment des structures et des Comités de paix de l'ECK.

La stratégie d'harmonisation des médias s'est concentrée sur les questions suivantes :

- Le rôle de la femme dans la politique électorale
- L'appartenance ethnique et l'identité nationale
- Le constitutionnalisme et la citoyenneté
- La pauvreté, les inégalités et le chômage
- L'ECK et la gestion des élections
- Le rôle des jeunes dans la politique
- La corruption et la mauvaise gestion des ressources publiques
- Les dirigeants politiques et l'obligation de rendre compte
- Le droit de vote
- L'ECK et la gestion du processus électoral

5. Engagement et programmation du PNUD

Le programme d'assistance électorale 2007 a été lancé suite à la demande soumise au PNUD par le gouvernement du Kenya. En juillet 2006, le PNUD et la Division de l'assistance électorale (DAE) des Nations Unies ont mené une mission d'évaluation des besoins et ont consulté de nombreuses parties prenantes, dont l'ECK et les donateurs, avant de rédiger un descriptif de projet. Le PNUD a élaboré une proposition en concertation avec l'ECK et les donateurs. Pour planifier le programme 2007, les rapports et les recommandations présentés par les observateurs nationaux et internationaux en 2002, ainsi que les enseignements tirés de la campagne pour la réforme constitutionnelle de 2005, ont été examinés.

Le programme d'assistance électorale 2007, d'une durée d'un an, a été officiellement lancé en février de cette année-là. Sa mission consistait à renforcer les

capacités d'administration de la justice et de garantir le respect des droits de l'homme dans le cadre des efforts visant à organiser des élections de grande qualité. Le programme avait deux objectifs principaux : i) aider à la tenue d'élections libres et équitables et ii) accroître la participation des électeurs.

La violence électorale avait été, certes, prise en compte et intégrée à des programmes conçus pour l'éducation des électeurs et des médias, mais sans jamais être considérée comme la première des priorités. Par la suite et plus récemment, la question de violence électorale a fini par s'imposer comme un thème majeur en matière d'éducation civique des électeurs. Le Programme d'assistance électorale au Kenya s'est distingué par l'importance accordée à des principes directeurs tels que l'harmonisation et la complémentarité avec les programmes en cours plutôt que la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures ponctuelles et discontinues. L'appropriation locale et le renforcement des capacités à long terme ainsi que l'accessibilité, notamment des personnes handicapées, des habitants des zones rurales et des analphabètes ont été privilégiés.

6. Gestion du programme

Un groupe de donateurs et de non donateurs parmi les partenaires du développement international a signé avec l'ECK une Déclaration d'intention conjointe conforme à la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide au développement. Par ailleurs, les partenaires ont également constitué le Groupe des donateurs pour l'appui aux élections (Election Support Donor Group - ESDG), avec l'USAID comme donateur principal. Un comité directeur présidé par la Commission électorale du Kenya et facilité par l'Unité de gestion des programmes (UGP) du PNUD a été instauré pour superviser la mise en œuvre du programme. Le PNUD a engagé un expert international en élections pour assurer la direction d'une UGP consacrée au Kenya, composée de six membres à temps plein et de consultants recrutés selon les besoins. Grâce à l'appui financier des donateurs et afin d'aider au traitement de la documentation nécessaire, un point focal pour les élections a été créé au sein du bureau de pays du PNUD.

7. Approches

Le programme visait à contribuer à la mise en place d'un système de gouvernance politique ouvert et responsable ainsi qu'à la conduite d'un processus électoral pacifique et informé, en favorisant une politique concurrentielle axée sur les enjeux réels, l'éducation et la tolérance par le biais de mesures d'appui dans les domaines suivants : l'éducation des électeurs⁶⁸, la formation, la sensibilisation et la surveillance des médias, l'atténuation des discours de haine, et le renforcement de la responsabilité politique et des processus nationaux d'observation. Le Programme d'assistance électorale 2007 a admis la vulnérabilité du Kenya à la violence comme un thème majeur en l'intégrant au programme d'éducation des électeurs. Par ailleurs, le Programme d'assistance électorale a soutenu les stratégies médiatiques de lutte contre la violence de l'ECK qui comprenaient la diffusion de messages et de publicités appelant à la tenue d'élections pacifiques. La stratégie harmonisée du programme d'assistance électorale relative aux médias a permis de produire plus de 400 émissions de télévision et radio, une campagne d'affichage de panneaux dans l'ensemble du pays, l'envoi massif de SMS et d'autres initiatives portant notamment sur les questions ethniques, la violence et les élections pacifiques. Le programme de formation à l'intention des médias a bénéficié à plus de 400 journalistes et diffuseurs, en les sensibilisant au rôle fondamental joué par les médias à travers leurs éditoriaux et présentation des informations.

Les médias étaient à l'époque surveillés de près, et à certains moments même fustigés par le biais d'un processus public de surveillance qui a décelé de sérieux manquements de la part des organes de radiodiffusion nationale au devoir d'impartialité et d'équité. Le programme de surveillance des médias avait souligné le problème posé par les discours de haine et le langage utilisé pour attiser les clivages ethniques, particulièrement dans les petites stations de radio communautaires émettant en langue locale, dans un périmètre limité, et qui étaient le plus souvent des entreprises véreuses, mises en place par les politiciens⁶⁹. La Commission nationale des droits de l'homme du Kenya (KNCHR) avait tiré la sonnette

⁶⁸ Voir, par exemple, la vidéo produite par l'ECK, disponible en ligne, à l'adresse suivante : <http://uk.youtube.com/watch?v=MkKrtWkV2RU>.

d'alarme au sujet des discours de haine et des détournements des ressources de l'État. La KNCHR dispose, comme sanction ultime, du pouvoir de poursuivre les contrevenants en justice. Les indicateurs de référence du programme électoral suivaient le taux de réaction (minimal) de l'ECK aux cas de violence signalés et soutenaient également un processus conjoint d'investigation rapide ECK/KNCHR.

Appui à la police Initialement, le projet visait d'autres activités spécifiques centrées sur la violence électorale, notamment la formation de la police et le soutien aux comités de paix de l'ECK. Lorsque le PNUD a enfin pu rencontrer les responsables de la section de police concernée, le délai nécessaire à la création et la mise en œuvre d'un programme sérieux de formation par les pairs avait expiré et le programme n'a pas permis de répondre aux demandes de mobilisation rapide et aux autres suggestions de soutien infrastructurel à forte intensité de capitaux. En outre, malgré les affirmations contraires, la KNPF ne réagissait pas, en 2007, aux offres externes de soutien à la formation. En rétrospective, il apparaît que la leçon à retenir est que la formation des organismes de sécurité doit avoir lieu bien avant que la campagne électorale n'atteigne sa vitesse de croisière. Ce point est important car à mesure que la date du scrutin approche et la fièvre et la tension montent dans tout le pays, la priorité des organismes de sécurité ne peut pas, à juste titre, se concentrer sur la formation, mais sur la sécurité et le maintien de l'ordre sur le terrain.

Collaboration. Le programme avait pu s'élaborer grâce à des liens solides avec les autres institutions des Nations Unies, la KNCHR (pour la défense des droits de l'homme et l'importance de refréner les discours de haine) et le Programme pour l'égalité entre les sexes et la gouvernance (GGP) de l'UNIFEM. Le GGP, qui vise à garantir aux femmes une égale participation à toutes les sphères du pouvoir, se concentre sur le renforcement des capacités des femmes, qui occupent déjà des positions politiques et de que celles qui y aspirent.

8. Leçons apprises

L'incapacité d'intervenir même dans un processus crucial (dans ce cas, le dépouillement des suffrages) peut réduire à néant le bon travail accompli. L'effort innovateur, créatif et remarquable déployé dans le cadre du programme d'assistance électorale a malheureusement été terni dans les derniers moments du processus de centralisation et d'annonce des résultats et par ses conséquences tragiques. Le programme a contribué à accroître significativement le taux d'inscription des électeurs, de plusieurs manières créatives et originales : en encourageant les citoyens à se rendre aux urnes en masse, en relevant les normes et la contribution des médias en relation au débat axé sur les enjeux réels du contexte électoral, en participant aux initiatives de l'ECK pour l'éducation des électeurs et la prévention de la violence. La stratégie harmonisée des médias axée sur les enjeux réels a été largement saluée pour avoir élevé le niveau des débats en les orientant sur les questions centrales qui sont au cœur du processus plutôt que sur les personnalités de candidats.

La violence était certes prévisible, mais pas à cette échelle. Malgré tous les programmes et toutes les interventions menées sous les auspices du programme, en parallèle ou de manière indépendante, rien ne laissait présager le niveau des violences qui ont fini par éclater. Le coordinateur de l'UGP avait toutefois prévenu l'ECK et les donateurs qu'il *fallait s'attendre à des violences* après la décision de l'ECK de conserver les mêmes modes de décompte de voix et de transmission des résultats qu'en 1992. Les violences postélectorales ont été effectivement déclenchées par des différends relatifs aux opérations de décompte et de publication des résultats non prises en charge par le programme, mais qui avaient toutefois fait l'objet d'une série de recommandations non suivies d'effet. La violence a été exacerbée par les questions de longue date présentées plus haut dans le présent rapport et par des éléments criminels opportunistes. Il est triste de constater que la plupart des élections générales au Kenya ont été précédées d'une explosion de violence, mais il convient de préciser que dans le passé, la violence se limitait à quelques régions spécifiques du pays.

⁶⁹ Pour un rapport sur les médias, voir « Kenya's Vibrant and Critical Media » de la BBC, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7171372.stm>.

L'escalade de la violence après les élections de 2007 a atteint une intensité unique par son échelle, sa portée, la perte tragique de plus de 1 000 vies et l'importance des dégâts matériels causés. Aurait-on pu prévoir et prévenir une violence d'une telle ampleur ? Cette question reste malheureusement à trancher. En rétrospective, les facteurs suivants apparaissent comme les plus frappants :

- **Investitures entachées d'irrégularités dans les partis.** La manière dont les investitures ont été menées dans les partis aurait dû alerter les personnes impliquées dans le processus électoral sur les risques d'éruption de la violence durant les élections. Ces investitures étaient menées d'une manière chaotique qui a semé le mécontentement parmi de nombreux éléments, et les a rendus prêts à toutes sortes de contestation.
- **La faiblesse des institutions augmente le potentiel de conflit destructeur.** À l'approche des élections de 2007, les structures de l'ECK, notamment au niveau de l'organisation et de la communication, étaient extrêmement fragiles. Cette fragilité a été révélée par l'accusation émise par certains membres de la commission à l'encontre de la direction autoritaire de l'ECK, rendue responsable de nombreux problèmes du fait que le président de l'ECK passait pour « être l'ECK ».
- **Rivalités internes.** Par exemple, certains membres de la commission s'étaient plaints d'être exclus du circuit d'information interne, y compris concernant les problèmes liés à la centralisation et à la transmission des résultats.
- **L'inexpérience de la plupart des membres de la commission.** Parmi les 22 membres de l'ECK pour les élections de 2007, seuls 4 avaient une expérience antérieure dans l'administration des élections.
- **Absence de sécurisation du processus de centralisation et de dépouillement.** Tout particulièrement, l'ECK a contourné l'IFES et, à l'insu du président, a externalisé la conception et la création d'une base de données des investitures et

des résultats au profit d'une entreprise locale, qui n'a malheureusement pas pu s'acquitter de cette mission à temps pour les élections.

- **L'ignorance des avertissements émanant de divers secteurs,** à savoir que la lenteur des résultats risquait de provoquer des troubles et que, faute d'amélioration des méthodes adoptées, les responsables des élections pourraient être accusés, au mieux de dissimuler, au pire de truquer les résultats. À plusieurs reprises, les responsables ont été prévenus que les médias seraient les premiers à avoir les résultats. Ils ont systématiquement répondu qu'ils conseilleraient alors au public de ne pas croire les médias.
- Les responsables électoraux se sont opposés à **l'introduction de la technologie** et des procédés susceptibles de réduire le risque de manipulation lors du décompte et de la transmission des résultats.
- Les nombreuses **attaques lancées à l'encontre de l'ECK et les réfutations de cette dernière dans les médias** ont contribué à discréditer l'ECK et à mettre en doute ses compétences.

La faiblesse et la fragilité des institutions chargées de gérer les élections et l'absence de tout cadre législatif adéquat régissant l'enregistrement, la conduite et le financement des partis politiques ont créé un environnement propice à la collision de divers facteurs incontrôlés dans une compétition électorale extrêmement serrée. Comme le déclarait Kofi Annan lors de la médiation de février 2008 : « En fin de compte, j'espère que nous aurons apporté la preuve que les institutions sont plus importantes que n'importe quel individu... Nous devons avoir des institutions et des fondations démocratiques solides, et j'espère que c'est ce que nous allons pouvoir vous offrir »⁷⁰.

L'absence de résolution des conflits internes parmi les organisations locales s'est avérée être désastreuse. Malgré les atouts du programme en général, la composante « observation nationale » a été assaillie dès le départ par les rivalités politiques et organisationnelles, les tensions internes, ainsi que l'incompétence et les ambitions personnelles. Rétrospectivement, ces problèmes reflètent globalement les clivages

⁷⁰ Voir « Kenya Parties Seek End to Conflict », Reuters, 5 février 2008. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.christiantoday.com/article/kenya.parties.seek.to.end.conflict/16666.htm.

politiques. L'effort d'observation nationale semble avoir échoué dans sa mission fondamentale d'assurer une observation vérifiable, impartiale, fiable et indépendante aussi bien au niveau des thèmes de la campagne que des événements associés au jour des élections.

Les causes profondes de la violence postélectorale sont liées à la situation sociopolitique globale. Bien que les conflits violents aient été en partie planifiés, ils étaient alimentés par les divisions ethniques bien ancrées de longue date, les disparités socioéconomiques, la pauvreté et la corruption endémique, des facteurs exigeant des solutions à long terme. Les élections ne sont pas la cause des conflits violents, ce sont plutôt les frustrations bien ancrées et non résolues. Il est généralement admis qu'au fil des années, les causes fondamentales du conflit n'ont jamais été correctement examinées ni résolues.

Les problèmes du Kenya sont davantage liés à la faiblesse des institutions de gouvernance qu'à la question ethnique. La carte SIG de la représentation parlementaire indique que l'ODM est présent dans l'ensemble du pays, à l'exception du centre du Kenya. Cependant, il faut souligner qu'au niveau **politique**, le copinage ethnique est un facteur clé d'incitation à la violence et contribue à d'autres causes structurelles d'insécurité, telles que la marginalisation sociale et économique de certaines communautés, la distribution inéquitable des ressources, l'érosion des capacités de l'État et la corruption généralisée. La corruption trouve son origine dans, et a mené à, de solides intérêts personnels et une culture d'impunité.

Bien que la présente étude s'intéresse surtout aux conflits entourant les élections, il peut s'avérer nécessaire d'examiner d'autres facteurs qui influencent ou provoquent de tels conflits. Depuis son indépendance, le Kenya a su éviter tout conflit à grande échelle, ce qui lui a valu d'être comparé à un îlot de paix dans une région troublée. Néanmoins, le pays souffre de niveaux élevés de violence armée qui entravent les perspectives de développement.

Il est essentiel de relever que le processus de Dialogue et de réconciliation nationale, qui a réuni le PNU et l'ODM autour d'une médiation dirigée par Kofi Annan, a annoncé le 23 mai 2008 sa détermination à s'attaquer aux problèmes à long terme suivants :

- la réforme constitutionnelle, institutionnelle et juridique ;
- la réforme agraire ;
- la pauvreté, les inégalités et les déséquilibres régionaux ;
- le chômage, en particulier celui des jeunes ;
- la consolidation de la cohésion et de l'unité nationale ;
- la transparence, la responsabilité et l'impunité.

La résolution des crises à court terme exige des réformes à long terme. La restauration de la confiance dans le processus électoral et l'intégrité des institutions chargées d'organiser les élections au Kenya est un processus long et complexe qui devrait s'appuyer sur un programme de réformes visant à corriger activement les faiblesses et les lacunes des environnements constitutionnel, législatif, réglementaire et de l'administration des élections. L'érosion de la crédibilité des principales institutions de gouvernance doit être enrayerée par l'instauration d'un dialogue impartial et respecté, qui pourrait ouvrir la voie à un processus de réformes honnêtes et acceptables par toutes les parties prenantes.

La réforme judiciaire est une nécessité absolue. La réticence de l'ODM, après l'annonce des résultats de l'élection présidentielle de 2007, à déposer des recours auprès des tribunaux ainsi que le prévoit la loi électorale a constitué un acte d'accusation grave contre le pouvoir judiciaire et a illustré le manque de confiance manifeste à l'égard de cette institution de gouvernance essentielle. Le pouvoir judiciaire a pour mandat constitutionnel de faire respecter l'État de droit et de protéger les droits constitutionnels des citoyens. Il va sans dire que les réformes judiciaires figurent parmi les questions de réforme les plus urgentes aujourd'hui au Kenya.

Le 6 février 2008, dans son témoignage devant la sous-commission pour l'Afrique et la santé mondiale au sein de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants des États-Unis d'Amérique, le président sortant de la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya a relevé quatre formes de violence électorale au Kenya :

- Les **mouvements de foule spontanés** protestant contre les irrégularités enregistrées lors des élections présidentielles. Ces attroupements ont provoqué des pillages, des viols et des incendies de manière anarchique.
- La **violence organisée par des milices soutenant l'ODM** dans la vallée du Rift, dirigée contre les adversaires politiques supposés de ce parti. Les exactions initiales de ces milices ont suscité une contre violence organisée de la part des sympathisants du Parti de l'unité nationale (PNU), surtout à Nakuru et à Naivasha dans la vallée du Rift, ainsi qu'à Nairobi.
- **L'usage excessif de la force par la police** d'une manière suggérant que des ordres de type « tirer pour tuer » avaient été donnés à l'encontre de manifestants non armés, surtout dans les bastions de l'ODM, notamment Kisumu, Kakamega, Migori et le bidonville de Kibera à Nairobi. Le maintien de l'ordre a été appliqué de façon inégale. Dans certaines zones très favorables à l'ODM, la police a tiré pour tuer alors que face à des milices pro-PNU, elle a opté pour la négociation. Cependant, dans la région d'Eldoret, la police s'est tenue à l'écart et a assisté au massacre de sympathisants du PNU et à l'incendie de leurs maisons sans intervenir.
- En réaction au flux de personnes déplacées de la vallée du Rift, **les milices locales des zones pro PNU se sont mobilisées en signe de solidarité et se sont retournées contre des militants présumés de l'ODM**, en les tuant et en incendiant leurs maisons.

9. Implications pour la programmation du PNUD

- La prévention des conflits violents, surtout en période électorale doit être la priorité d'un processus de développement à long terme en partenariat avec les institutions de gouvernance et de la société civile. Elle ne peut pas être efficace à travers une programmation technique à court terme, axée spécifiquement sur les élections. Un plaidoyer réactif et punitif ou des approches sécuritaires face aux auteurs de violences ne sont pas suffisants. Il faut en plus instaurer un processus de dialogue constructif qui permette à la population d'appréhender et de contribuer à l'ensemble de la situation.
- Sans négliger l'importance du principe d'appropriation et de partenariat local, les Nations Unies gagneraient à baser leurs programmes d'assistance électorale sur le principe d'accorder la plus haute priorité à l'identification et à l'utilisation des ressources (humaines, techniques et financières) appropriées en vue de garantir l'intégrité du processus électoral. L'expérience et les compétences internationales doivent contribuer aussi bien aux institutions nationales comme soutenir l'émergence de catalyseurs nationaux là où ceux-ci font défaut. Le partenariat avec les institutions locales doit représenter un impératif à part entière pour tout prestataire de services recruté sur le marché international. L'indépendance de l'OAE et la souveraineté du gouvernement n'auront aucune signification si la population rejette ses résultats parce que l'OAE refuse de s'inspirer des meilleures pratiques en vigueur ailleurs.
- Il faut s'attendre à ce que les tentatives d'amener les partenaires locaux à entreprendre des initiatives suggérées par des acteurs extérieurs se heurtent à la résistance, à la réticence et à la méfiance (comme l'illustre l'indifférence de l'ECK face aux avertissements bien intentionnés concernant le dépouillement des suffrages). Les processus d'autonomisation exigent beaucoup de confiance et de respect mutuels, qui ne se manifestent qu'au bout d'une longue période de soutien constant et ininterrompu.

- Une grande priorité accordée à une activité mensuelle et à des rapports financiers à travers des réunions régulières assure la confiance dans les structures de gestion. Bien que le PNUD soit l'institution chargée de l'exécution de ce programme, le respect des contributions, des fonds et des priorités en matière de programmation des divers donateurs est l'élément clé d'une coordination harmonieuse entre les donateurs. Dans la même veine, là où les donateurs ont confié au PNUD le mandat de gérer leurs ressources et de mettre en œuvre un programme, ils doivent aussi apprécier et respecter les règles du PNUD ainsi que le mandat général des Nations Unies qui s'appuie sur sa neutralité et son impartialité.
- Pour garantir une mise en œuvre efficace, il faut prévoir un délai suffisant pour l'élaboration du programme, les activités de recrutement et de développement qui y sont associées. Une période de dix mois n'est pas suffisante. Un programme électoral doit porter sur un ensemble de cycles électoraux s'étalant sur plusieurs années. En outre, il faut veiller à accorder le temps et les capacités nécessaires à la phase de conclusion du programme.
- L'accent mis sur l'appui au cycle électoral doit aller de pair avec des programmes traitant des problèmes complexes liés à la pauvreté, aux inégalités et à la mauvaise gouvernance, qui sont au cœur de la crise au Kenya. Un organe d'administration des élections bien géré et efficace et une loi électorale judicieuse ne signifieront pas grand-chose aux yeux de citoyens ordinaires qui peinent à survivre avec moins d'un dollar par jour.
- On ne saurait trop insister sur le rôle d'un secteur des médias professionnel, objectif, neutre et non partisan dans une élection. La capacité des médias à s'autoréguler de manière professionnelle doit être renforcée. Il existe en Afrique trop d'exemples tragiques de l'impact de médias irresponsables, non professionnels et non réglementés.
- Les éléments suivants sont capitaux pour l'efficacité continue de cet outil important : i) la création d'un guide national pour les activités d'observation, avec des politiques et des procédures claires et bien établies, et ii) une structure de gestion, un cadre de gouvernance et des capacités efficaces et efficientes.
- Il faut soutenir la réconciliation au niveau local et la création d'une architecture nationale de prévention des conflits plus solide. Il importe aussi d'appuyer les interventions visant à corriger les inégalités régionales et le chômage des jeunes, y compris les actions pertinentes découlant des engagements pris au titre du processus national de dialogue et de réconciliation.
- Il est primordial d'encourager une réforme fondamentale de l'ECK pour garantir que les mêmes problèmes ne se reproduisent pas lors des prochaines élections générales. Ce soutien doit en priorité améliorer la gouvernance urbaine afin de réduire les poches d'insécurité dans les bidonvilles urbains qui s'échauffent facilement en période électorale.
- Il convient d'appuyer la réforme constitutionnelle afin de renforcer les incitations à la bonne gouvernance et de réduire la nature du « tout au vainqueur » de la politique kenyane. Il faut également apporter un appui à la réforme agraire en prenant garde de ne pas susciter un nouveau conflit.

ANNEXE 6.

Étude de cas : le Lesotho

Andries Odendaal

Spécialiste de la transformation des conflits

Au Lesotho, la violence électorale était étroitement liée à la recherche d'un modèle électoral approprié et d'un consensus autour des règles du jeu en vigueur. La contribution du PNUD s'est dès lors concentrée sur le renforcement des capacités techniques du système électoral et sur la facilitation d'un consensus politique, axée sur les valeurs et les pratiques politiques fondamentales. La leçon qui prédomine dans ce cas consiste à affirmer que, pour prévenir la violence électorale, transformer la culture politique est aussi important qu'améliorer les systèmes et les pratiques électorales en cours.

1. Contexte

En matière d'élections, le Lesotho a connu une histoire mouvementée. Lorsque cette ancienne colonie du Royaume-Uni accéda à l'indépendance en 1966, le Parti national basotho (BNP) fut élu au pouvoir. Lors des élections suivantes, en 1970, les dirigeants du BNP annulèrent le scrutin et refusèrent de publier les résultats après qu'il apparut clairement que la plupart des électeurs préféraient le parti de l'opposition, le Parti du congrès basotho (BCP). Après avoir déclaré l'état d'urgence et interdit l'opposition, les dirigeants du BNP gouvernèrent le pays sans partage, par décret, jusqu'à leur renversement par les militaires en 1986. Ce coup d'état fut apparemment fomenté par l'Afrique du Sud, qui était encore à l'époque un régime d'apartheid, en réponse au soutien déclaré du gouvernement BNP pour le Congrès national africain (ANC) alors interdit. La démocratie multipartite fut restaurée en 1993.

Dans la période qui suivit les élections de 1993, les obstacles les plus sérieux à la stabilité démocratique s'avérèrent être la résistance de l'armée à la transition vers la démocratie et, plus fondamentalement, l'adéquation au modèle électoral dicté par Westminster. En 1993, le BCP remporta la totalité des 65 sièges de la législature mais avec seulement 60 pour cent du vote populaire. Par la suite, en 1997, le BCP forma le

Congrès pour la démocratie au Lesotho (LCD) dans un effort controversé pour mettre fin à des dissensions internes. Le LCD se présenta aux élections suivantes en 1998 et remporta 79 des 80 sièges avec environ le même pourcentage de vote populaire, ce qui signifiait essentiellement qu'environ 40 pour cent de l'électorat fut privé du droit de vote puisque l'opposition ne remporta qu'un siège au parlement.

Frustrés de leur exclusion continuelle et convaincus qu'une fraude électorale massive avait eu lieu, les partis de l'opposition organisèrent et menèrent des manifestations de rue au lendemain des élections de 1998. Ces manifestations paralysèrent le gouvernement. Des rumeurs d'un coup d'État imminent se répandirent. Étant donné leur implication récente dans le contrôle du gouvernement, les Forces armées du Lesotho n'étaient pas considérées comme politiquement neutres et on les perçut comme favorisant l'opposition. À la demande du premier ministre et pour stabiliser la situation, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) envoya une force armée multinationale au Lesotho, fin 1998. Cependant, ce qui devait être une mission de maintien de la paix déclencha la colère de la population locale. Des pillages s'ensuivirent et les quartiers d'affaires de la capitale Maseruet ainsi que de deux villes avoisinantes furent incendiés.

À l'époque, la faille politique majeure se trouvait être l'animosité engendrée par la scission du BCP, le refus du BNP d'accepter sa défaite électorale comme manifestation de la volonté populaire et la tension latente entre la monarchie et le gouvernement concernant le partage du pouvoir exécutif. Deux éléments compliquaient davantage encore la situation : la rivalité historique entre les communautés protestantes et catholiques et les liens étroits entre les deux partis principaux et ces deux dénominations. À tout cela s'ajoutait la méfiance profonde entretenue par les souvenirs vivaces des injustices et des atrocités commises durant la période de régime autoritaire.

Cette fracture touchait tous les segments de la société bien que celle-ci était considérée comme ethniquement homogène. Le modèle de scrutin uninominal à majorité simple signifiait que l'opposition, c'est-à-dire ceux qui s'étaient familiarisés avec le pouvoir pendant la période d'avant 1994, se trouvait en fait écartée de toute gouvernance formelle. Quant à l'armée, ayant pris goût au pouvoir, elle ne se ralliait pas entièrement à la norme démocratique de loyauté et de soumission à l'autorité élue.

La situation catastrophique de 1998 incita la SADC, le Commonwealth et la société civile du Lesotho à passer à l'action. On déploya de grands efforts pour faciliter le dialogue et mettre en place un nouveau compromis politique. Une autorité politique intérimaire (IPA) fut créée et les 12 partis qui avaient participé aux élections de 1998 se retrouvèrent au sein de cet organe multipartite. On confia à l'IPA la tâche de revoir la constitution et le modèle électoral en particulier, afin de préparer le terrain pour de nouvelles élections dans un délai de 18 mois. L'IPA résolut le problème en modifiant le modèle électoral et en élargissant à 120 sièges le parlement national. En vertu de ce modèle, 80 sièges devaient être attribués sur la base d'un vote uninominal à majorité simple, les 40 sièges supplémentaires étant répartis entre les différents partis en fonction de leur pourcentage du vote populaire.

Ce système proportionnel mixte (MMP) fut testé pour la première fois lors des élections de 2002, lesquelles, de l'avis général, furent bien gérées, libres et équitables. Le BNP, principal parti d'opposition, cria de nouveau au scandale et fit appel à la justice pour obtenir réparation, sans toutefois obtenir le soutien des observateurs avisés. Mais, plus encore, la conséquence majeure de ces élections, se traduit par le fait notable qu'elles permirent à 10 partis politiques, un record, d'occuper des sièges à l'Assemblée nationale. Le LCD, parti au pouvoir, remporta presque la totalité des 80 sièges SMU, mais le nouveau système garantit que la plupart des 40 sièges restants furent occupés par les partis de l'opposition en fonction de leur part du vote populaire.

Par rapport au modèle électoral récemment adopté, les élections générales de février 2007 représentaient un nouveau défi. Le parti au pouvoir et le principal parti d'opposition furent accusés d'avoir conclu des alliances préélectorales inhabituelles avec des partis moins importants. Ces alliances, soutenait-on généralement, avaient trahi et compromis l'esprit du nouveau modèle électoral.

Lorsque la nouvelle assemblée se réunit, cinq partis importants de l'opposition organisèrent un sit-in dans les locaux du parlement et menacèrent de boycotter la séance. Certains partis intentèrent par la suite une action en justice pour contester l'attribution des 40 sièges à la proportionnelle et mettre en cause la réglementation des alliances préélectorales.

En pratique, l'attribution après le scrutin des sièges aux petits partis renforçait la stature des principaux partis et allait à l'encontre de l'esprit du modèle MMP mis en place pour indemniser les petits partis, assurer une meilleure inclusion et une représentation plus efficace. Pour sortir de l'impasse, la SADC intervint de nouveau et une série d'organisations de la société civile en firent autant. Le Lesotho a encore du chemin à faire pour aboutir à un consensus sur les règles de contestation du pouvoir.

2. Le programme du PNUD au Lesotho

Depuis l'avènement de la nouvelle ère démocratique en 1993, le PNUD a été présent sur le terrain comme un partenaire actif parmi les organisations soucieuses d'ancrer en profondeur la qualité de la démocratie et de résoudre les diverses crises électorales. Le PNUD a soutenu les avancées « matérielles » et « logicielles » vers la démocratie. L'avancée « matérielle » renvoie au soutien important accordé par le PNUD à la Commission électorale indépendante depuis son établissement en 1997. Ce soutien s'est traduit par une assistance logistique importante ainsi que par l'appui aux besoins en formation du personnel et des organisations en charge de l'éducation civique.

L'assistance « logicielle » prit des formes diverses :

- Après le retour de la démocratie au Lesotho en 1993, des tensions apparurent entre certaines sections de l'armée et le nouveau gouvernement. **Ayant établi des contacts avec les Forces armées du Lesotho (LDF), la police et les services de sécurité nationale**, le PNUD convia les différentes parties prenantes à participer à une série d'ateliers, de séminaires et de conférences portant sur les relations entre civils et militaires et leur rôle au sein d'une démocratie constitutionnelle. Des experts internationaux furent appelés à intervenir pour mettre leur expérience au service de la promotion du professionnalisme dans l'armée et la police. Les partis politiques furent également invités à certains de ces événements. Les analystes s'accordent à reconnaître que les LDF ont été transformées en profondeur, ainsi qu'en témoigne le rôle qu'elles ont joué lors des deux dernières élections. Tous reconnaissent que les efforts du PNUD ont été déterminants à cet égard.
 - En 1995, le PNUD a apporté son soutien au lancement historique de l'initiative du **Dialogue national du Basotho**, qui devait réunir des politiciens, des professeurs, des hommes d'Église, des organisations de la société civile et des personnalités éminentes afin de consolider le fragile état de la démocratie à l'époque. Lancé par la société civile, le dialogue national appuya la demande d'établir une commission électorale indépendante et la prise en compte des dysfonctionnements du modèle électoral. Jusqu'alors, les élections étaient gérées par un fonctionnaire assumant le rôle d'arbitre en chef des élections.
 - En 1999, le PNUD fournit une **assistance logistique importante à l'Autorité politique intérimaire** en installant son personnel dans la maison des Nations Unies pendant les premiers mois après sa création et en assurant à cette autorité un soutien administratif. Le PNUD, qui voyait en l'IPA l'instrument essentiel de promotion d'une culture de dialogue et de résolution collective des problèmes au Lesotho, continua à la soutenir en collaboration avec la British High Commission et l'Irish Aid. Cet appui perdura même après que le gouvernement ait retiré son aide financière à l'autorité.
 - Dans l'année qui précéda les élections de 2002, les partis de l'opposition réclamèrent le recours aux **systèmes sophistiqués d'identification des empreintes digitales** pour prévenir la fraude électorale. Cette demande aboutit à une impasse qui menaça de compromettre la tenue des élections. Le PNUD fit venir un expert de la Jamaïque qui mit en lumière la complexité de cette technologie et conclut qu'il était impossible de l'appliquer au Lesotho dans un délai aussi court. Cette intervention eut le mérite de calmer les esprits et la polémique prit fin.
 - En 2002, sous les auspices du PNUD, un **effort de médiation mené par les acteurs de la société civile** parvint à débloquer la situation lorsque l'opposition refusa d'accepter la défaite et menaça de boycotter le parlement. On persuada, d'une part, l'opposition d'accepter sa défaite électorale de bon cœur, et d'autre part, le LCD de faire preuve de magnanimité dans la victoire. En 2005, le PNUD facilita les discussions entre les partis politiques et la Commission électorale indépendante (IEC) quand les partis de l'opposition menacèrent de boycotter les toutes premières élections locales organisées depuis l'indépendance. Le dialogue inter parti qui s'ensuivit réussit à neutraliser certaines tensions.
 - Les diverses **missions organisées par la SADC** au Lesotho pour faciliter les discussions inter partis après les élections générales de 2007 ont toutes été soutenues par le PNUD sous une forme ou une autre.
- On peut donc résumer comme suit l'approche adoptée au Lesotho par le PNUD pour prévenir la violence électorale :
- Faire en sorte que le processus électoral se déroule aussi professionnellement que possible. Cet objectif impliquait le renforcement des capacités de l'IEC ainsi que des organisations de la société civile chargées de l'éducation civique et les comités de veille. Cela impliquait aussi d'établir un comité de surveillance des médias garant de l'accession équitable des divers partis politiques aux médias contrôlés par l'État durant la campagne électorale. Cet appui facilita également le déploiement de médiateurs dans les différentes circonscriptions pendant les périodes électorales. À cet égard, il s'agissait d'un soutien à long terme de nature à se développer.

- Soutenir le système électoral officiel en prenant en compte la nécessité de parvenir à un consensus sur l'essence et les règles du système électoral. Par conséquent, les processus visant à faciliter le dialogue et le consensus ont été soutenus à cet effet.
- Établir des partenariats avec des organisations locales et internationales crédibles, potentiellement capables d'inciter à la transformation de la culture politique et engager avec ces organisations des processus dans le long et le moyen termes. Dans le cas du Lesotho, le PNUD devait, pour une raison évidente, s'engager dans un processus considéré en surface comme politique. La catastrophe de 1998, qui paraissait au départ comme un mécontentement que l'on pouvait raisonnablement gérer, s'était transformé en un conflit sérieux qui avait coûté à la fragile économie du Lesotho quelque 500 millions de dollars des États-Unis et avait mis fin à une période de croissance annuelle de 10 pour cent du PIB. Une perspective de développement n'était possible qu'en répondant à ce besoin désespéré de stabilité politique.
- Mettre la crédibilité et l'impartialité des Nations Unies au service de l'instauration d'un dialogue ou d'une médiation lorsqu'il devient indispensable de désamorcer les situations de crise.
- Garantir des élections pacifiques et crédibles requiert l'engagement de toutes les parties prenantes, qu'elles que soient leurs orientations. Il est important d'établir des relations, non seulement avec la commission électorale indépendante et les partis politiques, mais aussi avec les forces de sécurité et la société civile ainsi qu'avec les partenaires régionaux et internationaux.
- Il est important de collaborer constamment avec les principales parties prenantes sans vouloir parvenir à un résultat immédiat tangible mais en encourageant les uns et les autres à poursuivre un dialogue constructif. Il est dès lors essentiel de veiller à préserver la nature impartiale de cet engagement.
- Dans le cas du Lesotho, il s'est avéré d'une importance cruciale de travailler avec un groupe de « champions » régionaux, c'est-à-dire des personnes hautement considérées dans la société civile. La collaboration avec un noyau de responsables religieux et sociaux s'est révélé être un partenariat mutuellement bénéfique. Le PNUD a profité de leurs conseils, de leur autorité et de leurs compétences tandis qu'eux ont profité des auspices des Nations Unies lorsqu'il y avait le besoin d'une plateforme impartiale.

3. Leçons apprises

Concernant l'expérience vécue au Lesotho, un certain nombre d'enseignements clés s'imposent :

- La prévention de la violence électorale est un processus à long terme parce qu'elle implique en fait la transformation d'une culture politique. L'approche « matérielle » de l'assistance technique doit être complétée par une approche « logicielle », qui consiste à dégager un consensus sur les valeurs et les pratiques appropriées. Dans la même veine, il est essentiel d'assurer la mise à disposition de ressources susceptibles de soutenir le processus dans le long terme.
- La médiation politique étant un domaine hautement sensible, il faut s'y engager avec circonspection, mais aussi avec le courage et la volonté de vouloir arriver à produire des résultats. Des résidents successifs représentant le PNUD et opérant en qualité de coordinateurs des activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement ont pris la responsabilité de négocier avec fermeté un environnement de tolérance, qui rendit possible les discussions entre les diverses parties prenantes.
- Soutenir et promouvoir une gouvernance démocratique est un domaine d'activités ultra sensible dans le mandat du PNUD et requiert un appui aux programmes cohérent, utile et sensé.

ANNEXE 7.

Étude de cas : le Nigéria

Timothy Sisk

**Josef Korbel School of International Studies,
University of Denver (États-Unis)**

Depuis son retour à la démocratie multipartite en 1999 suite à une période de pouvoir militaire, le Nigéria a connu une compétition politique âpre et des tensions sociales qui ont rendu le processus électoral instable et souvent violent. En 1999, 2003 et 2007, les élections ont été accompagnées de contestations portant sur leur légitimité, de tensions sociales et d'épineux casse-têtes en matière de logistique et de gestion ayant provoqué des dissensions fondées sur les divisions politiques, régionales, ethniques, religieuses et idéologiques. Les conditions étaient certainement propices à une sérieuse escalade de la violence lors des élections chaudement disputées d'avril 2007, au cours desquelles se trouvaient réunis les éléments d'un conflit électoral majeur, qui aurait pu se généraliser : confrontation et intrigue politique, insatisfaction du public et logistique électorale exceptionnellement difficile.

1. Contexte

Le processus électoral de 2007 divisa profondément la population et, au second tour, le conflit se concentra sur deux séries de problèmes : i) la lutte pour le pouvoir au sein du gouvernement central du Nigéria et ii) le combat prolongé dans le delta du Niger, région riche en pétrole où la rébellion violente freinait les administrateurs électoraux et où la situation sécuritaire ne permettait pas l'envoi d'observateurs internationaux.

Dans les mois qui précédèrent les élections, une grave controverse opposa le président en place, Olesegun Obasanjo, et le vice-président Atiku Abubaker, portant d'une part, sur la tentative avortée d'Obasanjo d'amender la constitution afin de briguer un troisième mandat

présidentiel, et d'autre part, sur le projet contesté d'Abubaker de se présenter aux élections d'avril 2007 face à 21 autres candidats. Le conflit relatif au pouvoir central et celui du delta du Niger risquaient de déboucher sur une escalade du processus électoral car tous deux avaient déclenché des violences importantes lors des différentes phases ayant précédé, accompagné et suivi les élections, marquées, au niveau local, par de nombreuses disputes concernant des postes parlementaires et nationaux⁷¹.

Dans une décision de dernière minute, la Cour suprême autorisa Abubaker à se présenter à l'élection présidentielle, ce qui contribua grandement à réduire le potentiel de violence préélectorale. En raison de la survenue tardive de cette décision, la commission électorale nationale indépendante (INEC) fut contrainte de faire réimprimer les bulletins ainsi que d'autres documents importants (dont les tableaux de résultats) et de procéder dans des délais très serrés à la distribution des nouveaux bulletins et documents dans tout le pays.

En 2007, les élections des gouverneurs et des membres de l'assemblée législative des États furent organisées le 14 avril et les élections présidentielles et législatives le 21 avril. Il apparut que l'INEC n'avait pas les capacités nécessaires pour mener à bien ces élections à l'échelle d'un pays aussi vaste que peuplé. Au jour fixé pour les scrutins, d'importantes lacunes étaient évidentes : distribution tardive des documents, confrontations violentes, intimidations et allégations de tromperie et de fraude électorale. L'International Crisis Group signala que ces élections étaient victimes de « fraudes en masse », relevant entre autres les irrégularités suivantes : intimidations des électeurs et des responsables chargés de la surveillance des bureaux de vote, participation au vote de personnes inéligibles, absence de vérification des bulletins et des documents (tels que les tableaux des résultats) par les officiels de l'INEC,

⁷¹ Voir « Nigeria: Sharp Rise in Hostage May be Linked to Upcoming Elections », Reuters (AlertNet) 2 février 2007. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.alertnet.org/thenews/newsdesk/IRIN/42c5ee17c5a9427fff7e1fedf6244e44.htm ; et voir Polgreen, Lydia, « Millions Vote in Nigeria, but Intimidation is Widespread », New York Times, 15 avril 2007.

vol de bulletins et d'urnes, violation des procédures de consultation avec les représentants des partis, et dans certains bureaux, rétention délibérée des documents, et comportements partisans de l'INEC et des forces de sécurité ou de la police⁷².

À l'intérieur des frontières comme à l'étranger, on s'intéressa de très près à la gestion du conflit électoral car l'opinion réalisait que la stabilité et la légitimité gouvernementale du Nigéria, pays le plus peuplé d'Afrique, représentait un enjeu crucial pour la région et la communauté internationale. Un large consensus se fit autour de commentaires tels que celui de Jibrin Ibrahim, qui avait écrit à ce propos : « Bien que l'intégrité des élections ne puisse être protégée efficacement que par la vigilance de la population, la communauté internationale a un important rôle de soutien à assumer⁷³ ». Umaru Musa Yar'Adua, du Parti démocratique du peuple ayant censément remporté 24,6 millions de suffrages, l'investiture du nouveau président et de la nouvelle assemblée nationale eut lieu fin mai 2007, mais les résultats furent âprement contestés et de sérieux doute furent émis sur la légitimité du nouveau gouvernement.

Pendant le processus électoral, la violence politique prit la forme d'affrontements entre les partisans des principaux partis, d'intimidations à l'encontre des figures de l'opposition, des responsables chargés de la surveillance des bureaux de vote et des observateurs (voir la Perspective 1 du présent rapport traitant de la violence politique et du suivi des conflits dans le cadre des élections nigérianes de 2007). Cependant, la violence électorale au Nigéria a atteint en 2007 des niveaux moindres que lors des élections précédentes de 2003, celles-ci ayant été marquées par des troubles plus graves encore. En 2007, les observateurs de l'Union européenne estimèrent que la violence électorale avait causé la mort de 200 personnes alors qu'en 2003 les observateurs internationaux avaient signalé un nombre de victimes directes du processus électoral deux fois supérieur à ce chiffre.

En matière de prévention, beaucoup d'attention fut accordée au rôle de la police nigérienne (NPF pour Nigerian Police Force) et surtout aux allégations de partialité des forces de sécurité accusées d'être à la solde du parti au pouvoir. Selon ces allégations, la police aurait été, en 2003, directement impliquée dans le truquage des résultats et d'autres formes d'intimidation politique. L'International Crisis Group rapporta, par exemple, qu'« au lieu d'assurer la sécurité, la police a été souvent utilisée pour saborder le processus électoral ». Ceci explique l'accent mis sur le renforcement du professionnalisme de la police appelée à promouvoir, de manière neutre et efficace, le respect des normes de conduite nationales et internationales.

2. Engagement et programmation du PNUD

Le PNUD gérait le projet Fonds commun des donateurs (FCD), en collaboration avec l'INEC, la Commission nationale des droits de l'homme et la Commission des services de police, qui avait été mise en place pour assurer la formation des responsables de la police à l'échelon des districts dans l'ensemble du pays. Quelque 1 600 officiers de district ont pris part à ce programme. L'agent de pays du PNUD Anand Kumar nota que la formation visait à « inculquer les valeurs susceptibles de protéger les droits civiques et constitutionnels des citoyens en matière de vote et familiariser les forces de sécurité avec le processus électoral et les infractions⁷⁵ ».

Cette formation réunit pour la première fois toutes les institutions chargées de créer, en période électorale, une atmosphère propice à la mise en confiance des électeurs afin qu'ils exercent leur droit de vote de leur propre gré, sans crainte de représailles. Ces institutions devaient aussi offrir des chances égales aux partis politiques et aux candidats qui participaient aux élections. Lorsqu'elles sont formées de manière adéquate, les forces de sécurité peuvent efficacement relever les défis ordinaires suivants : intimidations des électeurs, obstacles au déroulement du scrutin,

⁷² Voir le rapport de l'International Crisis Group, « Nigeria: Failed Elections, Failing State ? » Report No. 126, 30 mai 2007. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4876.

⁷³ Ibrahim, Jibrin, « Nigeria's 2007 Elections: The Fitful Path to Democratic Citizenship », United States Institute of Peace Special Report, janvier 2007. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.usip.org/resources/nigerias-2007-elections-fitful-path-democratic-citizenship.

⁷⁴ Voir le rapport de l'International Crisis Group, « Nigeria: Failed Elections, Failing State ? » Report No. 126, 30 mai 2007, page 9. Document disponible en ligne, à l'adresse suivante : www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4876.

⁷⁵ Dans une communication avec l'auteur (Timothy Sisk).

sécurisation des événements durant la campagne et, le jour du scrutin, contrôle des foules et prévention des arrestations des membres des partis d'opposition.

La formation s'est déroulée rapidement en quatre phases au cours des deux semaines précédant les élections, soit la période la plus adaptée pour un programme de formation visant à fournir aux acteurs de la sécurité les informations et les compétences leur permettant d'assumer leurs fonctions de la manière souhaitée au jour du scrutin. Le projet permit à la Commission des services de la police nigérienne de disposer des moyens techniques pour préparer les directives et le code de conduite destinés à la police et aux autres officiels de la sécurité. Le projet inclut la distribution de 300 000 copies de la brochure « Directives et Code de conduite de la police » et un abrégé intitulé « Code de conduite de la police ». Les directives et le code de conduite destinés aux officiers de la sécurité comprenaient des mesures spécifiques concernant la neutralité, le professionnalisme, le recours à la force, la conduite pendant les élections, les lois électorales et les infractions, les protocoles d'établissement de rapport et la protection du processus électoral. Ces deux documents ont servi de référence au personnel de la sécurité le jour du scrutin. La formation a manifestement changé les attitudes de la police et du personnel de la sécurité quant à leurs fonctions électorales et contribué, dans une large mesure, à leur meilleure performance en 2007 par rapport aux élections de 2003.

L'image de neutralité projetée par le PNUD et le projet FCD géré par l'Organisation ainsi que la confiance accordée au PNUD par l'INEC, son partenaire national et par le gouvernement national expliquent le succès de la formation dispensée aux organismes de sécurité du Nigéria au cours d'une période électorale aussi délicate.

Mené en association avec les institutions nationales pertinentes, le programme visant à offrir à tout le personnel de la sécurité une formation en matière de droits de l'homme et de processus électoral, a servi de stratégie clé pour l'atténuation des conflits électoraux. Parmi les éléments importants du programme de formation préélectorale figurent les éléments suivants :

- la capacité de rassembler les diverses institutions nationales du Nigéria en vue d'élaborer un programme commun que les différentes forces de sécurité concernées peuvent prendre au sérieux ;
- la capacité de mener rapidement des phases de formation successives dans des centres clés tels qu'Abuja, Lagos, Kano et Umuhia, rendue possible grâce à une planification préalable ;
- l'implication, dans l'élaboration du programme, de professionnels de police internationaux venus d'autres pays ;
- la préparation, l'impression et la diffusion de documents (directives et code de conduite) indiquant clairement ce que l'on attendait du personnel de la sécurité.

3. Leçons apprises

Anand Kumar, responsable du Bureau de pays du PNUD au Nigéria, a souligné les enseignements suivants tirés de la formation des forces de sécurité au Nigéria⁷⁶ :

- la formation sera plus efficace si toutes les institutions responsables de la sécurité des élections planifient ensemble le programme de formation ;
- la formation doit être menée suffisamment tôt pour garantir son efficacité du sommet jusqu'à la base ; la formation du sommet à la base et l'efficacité du programme ont quelque peu souffert du fait que les formateurs ont été recrutés à une date trop rapprochée des jours de scrutin ;
- l'organisateur principal et les autres formateurs désignés doivent évaluer soigneusement la formation du sommet à la base afin de vérifier la qualité de la formation proposée dans les divers postes de coordination de la police ;
- il faut prévoir, juste avant les élections, une session de briefing afin de rappeler au personnel de la sécurité les dernières instructions, directives et informations ;
- la conduite des forces de sécurité pendant les élections doit faire partie de la formation de base et de la formation continue des policiers ;

- un plan de déploiement de la police (plan opérationnel) doit être finalisé en tenant compte du point de vue des partis politiques de l'opposition et des autres parties prenantes au processus.

Comme indiqué plus haut, l'objectif principal des organismes de police et de sécurité est de maintenir l'ordre public et de créer, par des mesures efficaces, un climat favorable à la tenue d'élections crédibles. En plus de protéger les droits des citoyens et d'offrir des chances égales à tous, le maintien de l'ordre peut aussi contribuer à réduire le recours à la corruption en faisant respecter la législation du pays. Pour préserver la neutralité de la police et des organismes chargés de la sécurité et les isoler du parti au pouvoir, il est judicieux de les placer sous la supervision directe et le contrôle disciplinaire de l'OAE pendant toute la durée de la période électorale.

Parmi les autres enseignements tirés du projet FCD au Nigéria, citons la nécessité de collaborer plus étroitement, si possible, avec les forces de sécurité nationales, afin de leur communiquer des conseils et de leur transmettre des connaissances approfondies permettant la création d'un plan de sécurité électorale efficace. Dans un pays aussi peuplé que le Nigéria, des élections par étapes, comme dans le cas de l'Inde, offriraient peut-être une solution plus adaptée aux problèmes de la sécurité. À l'avenir, l'objectif central doit être le renforcement des capacités de la police grâce à des programmes de formation efficaces. Il faut aussi, en collaboration étroite avec toutes les parties prenantes nigérianes, envisager des procédures plus impartiales et élargies de surveillance et de supervision de la part de la police.

⁷⁶ Dans une communication avec l'auteur (Timothy Sisk).

ANNEXE 8.

Étude de cas : Sierra Leone

Chris Spies et Clever Nyathi
**Respectivement consultant indépendant
et ancien membre du PNUD en Sierra Leone**

1. Contexte

Les élections présidentielles et législatives de 2007 en Sierra Leone ont représenté à la fois une étape importante et un pas de géant vers la consolidation du processus de paix et de la démocratie dans un pays sortant d'une décennie de guerre civile et d'une longue période d'instabilité et de troubles. Ces élections remarquablement pacifiques ont été le résultat de processus d'assistance électorale bien conçus et gérés, dont le bon déroulement a été considéré comme une priorité majeure par l'ensemble des protagonistes.

En Sierra Leone, la première élection post-conflit (2002) a été organisée par les Nations Unies. Pendant les élections de 2007, il n'y avait aucun soldat du maintien de la paix de l'ONU sur le terrain. Pour la toute première fois, une institution électorale nationale, la Commission électorale nationale (NEC), était formellement chargée d'organiser et de mettre en œuvre toutes les phases du processus électoral. Ces élections représentaient un test politique crucial et avaient, entre autres, l'objectif clé suivant : être aussi transparentes, crédibles et pacifiques que possible afin que tous les partis et protagonistes respectent leur issue et leurs résultats, que le gouvernement élu soit accepté et reconnu par toutes les parties prenantes, et que la paix et la stabilité durables exigées et si ardemment souhaitées par la Sierra Leone soient au rendez-vous.

2. Les réalisations

L'approche cohérente adoptée par les principales parties prenantes dans les dispositions relatives à la fourniture d'une assistance électorale intégrée, a joué un rôle capital lors des élections de 2007. Le travail de la NEC, le soutien étendu de la communauté internationale et l'assistance fournie par le PNUD et le Bureau

intégré des Nations Unies en Sierra Leone (UNIOSIL) contribuèrent à faire en sorte que les élections de 2007, plus que toute autre élection précédente, satisfassent à des niveaux de crédibilité et de légitimité supérieurs et marquent une avancée décisive en matière d'administration électorale en Sierra Leone.

Parmi les principales réalisations des élections de 2007, l'on retient notamment les éléments suivants :

- réduction notable des violences politiques et électorales ;
- performance plus professionnelle et neutre de la police de la Sierra Leone ;
- première alternance du pouvoir obtenue par des moyens démocratiques ;
- dialogue politique ouvert et soutenu sans précédent ; par exemple, pendant les diverses phases et opérations liées au processus électoral de 2007, les niveaux de dialogue politique, de consultation et de partage d'informations qui s'établirent entre les principaux protagonistes étaient une première dans l'histoire du pays ;
- malgré une forte tension préélectorale à la veille des élections présidentielles et parlementaires ainsi que lors du deuxième tour des élections présidentielles, la consultation et la médiation entre les candidats contribuèrent énormément à favoriser et maintenir un environnement globalement pacifique et à prévenir l'escalade incontrôlée tant redoutée vers la violence électorale ;
- concomitance d'une prise de conscience démocratique et de l'inclusion de l'électorat de la Sierra Leone manifestée à travers la forte participation citoyenne lors de l'enregistrement des électeurs et durant le processus électoral ;

- renforcement de l'organe de gestion électorale devenu plus crédible et transformé en une institution nouvelle, plus solide et indépendante, ayant atteint des niveaux de crédibilité plus élevés que jamais auparavant dans le pays ;
 - administration électorale techniquement correcte et transparente qui a permis, en comparaison des élections précédentes, de réduire considérablement le nombre des irrégularités et des fraudes électorales ;
 - grâce au cadre juridique sain mis en place pour les élections, l'arbitrage rapide des contentieux électoraux empêcha la dégringolade dans la confrontation violente et armée.
- Une mission conjointe entre le DOMP, le DAP, le BCAH et le PNUD, une mission d'évaluation se rendit à la Sierra Leone en mars 2005 et recommanda une stratégie détaillée post MINUSIL de renforcement de la paix, ciblant les causes profondes du conflit, considérées comme des défis majeurs à la consolidation de la paix, au développement durable et à la protection des droits de l'homme. La mission releva que le renforcement des capacités des institutions nationales était crucial pour la consolidation de la paix post-conflit de la gouvernance et des droits de l'homme.

3. Mesures préparatoires des Nations Unies

L'environnement préélectoral polarisé qui a caractérisé, surtout entre les deux tours, l'élection présidentielle très disputée de 2007 a considérablement augmenté le potentiel d'agitation sociale et de violence électorale généralisée. La Police de la Sierra Leone (SLP) disposait de ressources, de moyens et de capacités limités pour remplir adéquatement sa mission sécuritaire pendant les élections. Elle nécessitait d'un soutien élaboré pour arriver à maintenir l'ordre et un environnement électoral pacifique.

Pour organiser efficacement des élections aussi complexes et aussi politiquement disputées, il fallait, dans des délais courts, fournir d'importants efforts d'assistance afin de restructurer, renforcer et développer professionnellement et institutionnellement la NEC. En outre, avant que les élections ne puissent se dérouler, il fallait réaliser un nombre important de réformes et d'opérations électorales majeures, à savoir : introduire des changements considérables dans le système électoral, modifier et renforcer la législation électorale, élaborer des procédures électorales, redécouper les districts électoraux et créer de nouvelles listes électorales.

Le programme d'assistance de l'ONU pour les élections de 2007, avait été lancé deux ans avant les élections, contribuant ainsi de manière notable, selon l'aveu général, au succès des élections. La phase de préparation impliqua les étapes suivantes :

- Lors d'une mission intégrée de suivi menée en décembre 2005, l'ONU fit de nombreuses consultations en Sierra Leone et développa une stratégie de consolidation de la paix. Son objectif impliquait des interventions programmées visant à aider les acteurs nationaux à renforcer leurs capacités de prévention, de gestion et de résolution des conflits violents afin d'agir comme un catalyseur pour opérer le « changement d'attitude » souhaité.
- En mai 2006, le PNUD et l'UNIOSIL aidèrent la Commission d'enregistrement des partis politiques (PPRC) à renforcer les capacités des partis politiques et de la PPRC afin de pouvoir anticiper et répondre aux conflits et aux crises, travailler efficacement dans divers environnements politiques et désamorcer les conflits. Les institutions onusiennes leur fournirent aussi des outils et des techniques de résolution de conflits. Cette initiative faisait partie du Projet de réforme électorale de l'ONU visant à développer les capacités institutionnelles en Sierra Leone afin de garantir des élections libres et équitables en 2007-2008 et au-delà. Un certain nombre de recommandations furent formulées pour renforcer davantage les capacités de la PPRC et des autres institutions électorales.
- En octobre 2006, le PNUD et l'UNIOSIL aidèrent la PPRC à entamer un dialogue consultatif avec les partis politiques en vue d'élaborer un code de conduite susceptible d'aider les partis politiques à établir des mécanismes de confiance et de surveillance entre eux et avec la PPRC. Cet effort délibéré visait à améliorer les principes démocratiques du processus électoral.

- En janvier 2007, le PNUD et l'UNIOSIL recrutèrent un conseiller technique à long terme. Pendant huit mois, ce dernier travailla étroitement avec la PPRC, l'UNIOSIL et l'équipe électorale du PNUD afin d'assurer la planification, la coordination et la mise en œuvre des activités de la commission pour les élections présidentielles et parlementaires de 2007.

Afin d'étoffer les recommandations de renforcement des capacités, les consultations menées par l'ONU débouchèrent sur la création d'un fonds groupé (basket fund). Géré par le PNUD, ce fonds soutint le renforcement des capacités des institutions de gouvernance électorale et démocratique en Sierra Leone, y compris la PPRC, afin qu'elles remplissent leurs mandats en vue des élections nationales, alors prévues pour août 2007.

Sous les auspices de la PPRC, une série d'ateliers de formation en atténuation des conflits et en médiation/négociation furent organisés pour le personnel de la PPRC et de la NEC, des groupes de femmes, des dirigeants de jeunes et des dirigeants de partis politiques aux niveaux national et provincial. L'objectif était d'assurer des interactions non partisans et équitables entre les partis politiques et les candidats, et de créer un environnement favorable à des élections libres, équitables et pacifiques en 2007.

Afin de faciliter l'appropriation et la conduite, par la Sierra Leone, du processus de réforme institutionnelle et de développement des capacités institutionnelles nationales, une formation en transformation des conflits fut organisée à l'intention d'un groupe de 20 citoyens. Cette formation s'est prolongée au-delà des élections et a servi de fondement au renforcement à long terme des capacités de la Sierra Leone dans ce domaine. Puisqu'on avait fait du renforcement des compétences administratives une exigence stratégique pour que la PPRC remplisse sa mission effectivement, le personnel du secrétariat reçut pendant six mois sur le terrain une formation administrative ainsi qu'une formation structurée dispensée par des experts en gestion.

Par le biais du fonds groupé, le système des Nations Unies a aidé la PPRC à organiser un dialogue visant à élaborer un Code de conduite pour les partis politiques. Facilitée par un expert international, la session de négociation participative de deux jours a été suivie par 171 participants dont 45 membres de partis politiques, 109 représentants des organisations de la société civile et d'autres organisations (dont le SLP) et de 17 organisations internationales. Des représentants de la presse ont assisté en observateurs à ces sessions.

Intense et souvent animée, la session de négociation produisit un projet révisé de rapport final. Ce document fut débattu, négocié, renégocié et finalement adopté article par article, au deuxième jour d'une session plénière. La version finale du code de conduite pour les élections générales d'août 2007 a été adoptée par acclamation.

Deux mois plus tard, après que les délégués en aient pleinement informé leurs partis, le code de conduite a été signé lors d'une assemblée annoncée à l'avance et accessible au public qui s'est tenue au Parlement, le lieu où tous les partis politiques espéraient aboutir. L'élément clé du code portait sur la formation d'un Comité de surveillance du code (CMC) présidé par la PPRC et comprenant des représentants des partis politiques, un représentant de la police de la Sierra Leone, deux représentants de la société civile, un représentant de la commission nationale pour la démocratie et un du conseil interreligieux. La fonction de ce comité était d'offrir un forum de discussion pour les problèmes communs, y compris les manquements au code avant, pendant et après les élections. Le CMC a bénéficié d'une formation en compétences de médiation et ses activités ont été financées en tant que composante intégrale de la PPRC.

Dans chacun des 14 districts de la Sierra Leone, des DCMC ou comités de surveillance du code de district ont été établis. Leur composition est calquée sur celle du CMC. Ils ont également reçu une formation de base en atténuation de conflits, organisée au niveau national et menée par des diplômés des formations mentionnées plus haut. Leurs activités en vue des élections ont également été financées par la communauté internationale.

4. Leçons apprises

En Sierra Leone, les Nations Unies ont organisé de manière participative une collecte des enseignements afin de rassembler, documenter et analyser les rétroactions concernant les problèmes cruciaux ayant influé le processus électoral. Les participants ont déclaré qu'en plus de les aider à tirer des conclusions sur l'ensemble du processus électoral, cette approche avait permis d'établir un fondement solide pour la conception de futurs efforts, programmes et opérations.

Les rédacteurs du rapport sur les enseignements tirés ont dégagé une conclusion générale unique : les remarquables niveaux de crédibilité et de transparence atteints lors de la préparation du Code de conduite pour les élections présidentielles et parlementaires en 2007 n'auraient pas été possibles sans le soutien cohérent, coordonné et équilibré offert par le système des Nations Unies, la communauté internationale et certains acteurs nationaux.

Les participants ont analysé six domaines stratégiques du processus électoral : le secteur de la sécurité, l'environnement politique, les opérations électorales, le renforcement des capacités et des services de conseil, les médias et l'information du public et des électeurs, la gestion des parties prenantes et la coordination des donateurs. Les Sections de 4.1 à 4.6 ci-dessous présentent les enseignements tirés de chacun de ces domaines stratégiques.

4.1 Le secteur de la sécurité

Des mécanismes efficaces de coordination sécuritaire ont contribué au maintien d'un environnement sécurisé et bien ordonné, qui a permis de planifier, d'organiser et de mener les élections présidentielles et parlementaires de 2007. Ces mécanismes ont favorisé la coordination, la consultation et les échanges de renseignements et d'informations sécuritaires entre les diverses entités du secteur de la sécurité. Parmi les enseignements spécifiques tirés de ces efforts figurent les éléments suivants :

- Le renforcement de la police de la Sierra Leone (SLP) a été crucial. La formation soutenue et le soutien logistique et opérationnel offerts à la SLP lui ont permis de conforter sa présence et de fournir des services le plus souvent de manière opportune, efficace, indépendante et professionnelle, dans le respect des normes internationales.
- En soutenant la SLP, les forces armées de la Sierra Leone l'ont aidé à remplir son mandat et lui ont fourni un niveau de sécurité supplémentaire.
- L'utilisation prompte et innovante du Fond de consolidation de la paix de l'ONU a permis un acheminement rapide des fonds et la mise en place de solutions adaptées aux problèmes évolutifs et inattendus liés à la sécurité.
- La création d'une Cour suprême consacrée aux questions électorales a permis l'arbitrage rapide et indépendant d'un certain nombre de controverses électorales qui sont apparues entre les deux tours des élections⁷⁷. Ceci a contribué à désamorcer le potentiel d'escalade vers la violence postélectorale.
- Une sécurité adéquate a favorisé une meilleure participation des électeurs. La présence généralisée de forces de police bien équipées et formées et l'impression qu'elles dégageaient de former un organe homogène, indépendant et fonctionnel ont redonné confiance aux électeurs de la Sierra Leone.
- Il était important de mettre en place des mécanismes capables de résister aux implications de la désinformation en matière de sécurité. Pour assurer une couverture professionnelle, objective et indépendante des élections, les médias de la Sierra Leone disposaient de deux mécanismes de réglementation : i) un code de déontologie applicable aux médias qui encourageait les journalistes de la Sierra Leone à travailler de manière factuelle et objective, et ii) le panel indépendant de surveillance et d'arbitrage des médias, un organe provisoire dont la mission était d'évaluer la conformité des médias nationaux au code déontologique.

⁷⁷ Étant donné leur nature hautement disputée et leurs complexités opérationnelles et politiques, il était inévitable que les élections de 2007 génèrent certains conflits et controverses. En termes de résolution des contentieux électoraux, la Cour suprême comprenait deux sections distinctes : le Tribunal des pétitions électorales traitait les infractions d'ordre civil liées aux résultats des élections et le Tribunal du contentieux électoral a joué un rôle essentiel pour traiter les affaires spécifiques aux infractions à la législation électorale. La création (par la loi électorale de 2002) de ces deux tribunaux exclusivement consacrés à la résolution des contentieux électoraux a été une mesure essentielle pour assurer, lors des élections de 2007, non seulement des résultats crédibles, mais aussi la pleine légitimité des entités élues.

4.2 L'environnement politique

Pour créer un environnement politique globalement favorable à un processus électoral crédible, un nombre important de mesures et de mécanismes de réglementation a été mis en place dont notamment :

- le renforcement du secteur de la sécurité ;
- la promotion d'un dialogue politique ouvert et constant grâce à des niveaux sans précédent de consultation, d'atténuation des conflits et de mécanismes de résolution ;
- la coordination efficace et intense et le partage des informations entre les principales parties prenantes électorales avec la capacité d'exercer des pressions pour assurer le respect, par les candidats, des normes et des procédures établies.

Tous les éléments mentionnés ci-dessous ont conjointement aidé à désamorcer la tension politique croissante qui a précédé les deux tours des élections présidentielles et à garantir la transition pacifique des pouvoirs politiques qui s'est réalisée à travers les urnes :

- Le solide mandat de l'UNIOSIL et le rôle très dynamique joué par le Représentant exécutif du Secrétaire général ont été essentiels pour garantir un dialogue politique ouvert et soutenu, qui a empêché l'escalade très redoutée de la violence électorale. Grâce à ces efforts couronnés de succès, le rôle des Nations Unies en Sierra Leone s'est transformé, en passant du maintien de la paix à la consolidation de la paix.

- Un forum de consultation politique de haut niveau, appelé International Stakeholders Meetings et présidé par le Représentant exécutif du Secrétaire général a servi de mécanisme de consultation pour aborder régulièrement des sujets politiques ou électoraux, la question des droits de l'homme et d'autres problèmes. Ce forum a joué un rôle de médiation important et a exercé une pression diplomatique sur les partis politiques, les dirigeants et les candidats à la présidence pour résoudre les conflits, faire respecter la législation et les procédures électorales et obtenir que les partisans politiques renoncent à recourir à la violence.
- L'assistance en matière d'administration électorale est une composante essentielle des efforts d'atténuation des conflits électoraux⁷⁸. L'expérience a montré que la structure, l'équilibre, la composition et le professionnalisme de l'organe de gestion des élections est une composante clé d'un processus électoral réussi et générant des résultats légitimes et acceptés⁷⁹. Les éléments clés d'un processus électoral légitime exigent que celui-ci soit libre et équitable au plan politique et administratif, qu'il intègre toutes les composantes de la société à travers une loi bien réfléchie, relative à la citoyenneté et à l'enregistrement des électeurs, et qu'il offre des choix significatifs à la population.
- Le renforcement des capacités, la formation professionnelle, les services techniques et le soutien opérationnel offerts à la PPRC ont rapidement transformé cet organe nouvellement établi en une institution nationale crédible⁸⁰.

⁷⁸ Pour des informations détaillées sur l'administration électorale, consulter le site Web de l'ACE : le réseau du savoir électoral à l'adresse www.aceproject.org.

⁷⁹ Voir, par exemple, les sources suivantes qui sont toutes mentionnées dans la section des références de cette publication. López-Pintor (2000), Pastor (1999) et Wall (2006).

⁸⁰ Dans le contexte électoral de la Sierra Leone, la PPRC a représenté une innovation extrêmement positive parce qu'elle a formellement détaché le NEC de son mandat d'arbitrage des problèmes de réglementation reliés aux partis politiques (qui donnent souvent lieu à d'âpres controverses). Cette mesure a réduit le potentiel de conflit et de méfiance entre les partis et l'organe de gestion électorale. La NEC a ainsi pu assumer un rôle plus « technique » et moins « politique ». En plus de ses tâches d'enregistrement des partis et de réglementation, la PPRC a supervisé le processus d'élaboration d'un code déontologique pour les partis politiques, ce qui s'est fait en collaboration avec la NEC et le système des Nations Unies en Sierra Leone. En outre, la PPRC a déployé des efforts importants pour la diffusion (et la compréhension) de ses normes en organisant une série de sessions de formation destinées aux responsables politiques et aux leaders traditionnels et en lançant des campagnes d'information publique dans les divers districts du pays. La PPRC a aussi lancé de vastes campagnes d'information en faveur de la tenue d'élections sans violence et est intervenue pour atténuer les tensions politiques. Le programme IFES a soutenu de manière importante la PPRC et l'a appuyée afin qu'elle se développe rapidement et se transforme en une institution nationale crédible. Il faut souligner que l'IFES a aidé la PPRC à établir des réglementations exigeant que les partis politiques déclarent leurs sources de financement électoral et qu'avec le soutien de l'IFES, les comités des 14 districts ont pu remplir leurs fonctions de surveillance et de résolution de conflits qui auraient pu déboucher sur des violences au niveau local.

- Alors qu'il n'en existait aucun jusque là, un code déontologique a été établi pour les partis politiques qui ont ainsi pu inscrire leur comportement politique dans un cadre réglementaire clair.
- Les comités de liaison établis à cet effet ont servi de vecteurs de consultation et de communication entre la NEC et les partis politiques pour maintenir leur coopération et partager des informations sur tous les aspects liés aux processus électoraux.
- L'intervention immédiate au moment où les responsables chargés des élections étaient perçus comme manquant d'impartialité politique s'est avéré être un élément décisif dans l'atténuation des conflits. Les mesures disciplinaires rapides prises par la NEC à l'encontre de certains responsables qui affichaient un manque d'intégrité et d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions découragèrent rapidement les comportements contraires à l'éthique.
- Une des limitations les plus fréquentes pour les organes de gestion électorale encore en développement, est leur capacité réduite à retenir les leçons d'ordre opérationnel et institutionnel apprises lors d'une échéance électorale antérieure et à les appliquer à de nouvelles élections. Autre enseignement important retenu : la valeur de l'intégration dans le projet d'une évaluation post électorale exhaustive.

4.4 Le renforcement des capacités

L'équipe d'assistance électorale de l'ONU qui comprenait 28 conseillers électoraux internationaux basés au siège de la NEC et 37 conseillers volontaires des Nations Unies répartis dans les districts, a énormément contribué au succès des élections. L'équipe comprenait aussi un conseiller permanent auprès de la PPRC. Le mandat de l'Équipe d'assistance électorale était fortement axé sur le développement des capacités institutionnelles et opérationnelles nécessaires, l'**appropriation locale** de la planification et de l'administration du processus électoral et le renforcement durable des capacités professionnelles du personnel de la NEC.

L'enseignement à retenir est que des progrès ont été réalisés en matière de formation professionnelle du personnel de la NEC mais qu'en termes de renforcement de ses capacités, les besoins de la NEC n'ont pas été pris en charge de manière permanente, loin s'en faut, et que des investissements continus en vue d'un développement professionnel à long terme sont toujours requis.

4.5 Les médias

La coopération étroite et le partage des informations entre la NEC et les médias a permis de diffuser, parmi les électeurs de la Sierra Leone et toutes les parties prenantes, des informations indépendantes, exactes et opportunes concernant le processus électoral. L'appui offert à la NEC par l'unité de communication du PNUD en matière de médias s'est avérée très utile. Toutefois, malgré la stratégie intégrée d'information publique et la signature d'un code déontologique spécifique aux médias, qui encourageait et favorisait, de la part des journalistes de la Sierra Leone, une couverture factuelle et objective, il y eut des cas de reportages enflammés, diffusés par des agences de communication partisans, qui menaçaient la sécurité et le processus électoral.

Étant donné son insistance sur l'atténuation et la résolution des conflits et les remarquables résultats obtenus en si peu de temps, le modèle PPRC (une exclusivité de la Sierra Leone) pourrait servir d'étude de cas de bonnes pratiques afin d'être adopté par d'autres pays connaissant des environnements politiques hautement disputés ou des situations de post-conflit ou de transition vers la démocratie.

4.3 L'administration électorale

- Intégrité personnelle, engagement et compétences, ainsi que la qualité de leurs relations mutuelles, étaient d'une importance absolument cruciale entre le président de la NEC, le Représentant exécutif du Secrétaire général et le conseiller technique en chef.
- L'approche intégrée adoptée par l'ONU a énormément contribué aux succès du programme d'assistance.
- La transparence opérationnelle a été essentielle pour la crédibilité des élections.
- La conformité aux normes internationales a été un élément crucial pour des élections crédibles.

4.6 *Gestion des parties prenantes et coordination des donateurs*

Outre l'importance des mécanismes de coordination et la qualité de la collaboration et des relations entre les parties prenantes internationales, régionales et locales signalée plus haut, les participants à l'exercice des enseignements à tirer ont identifié la leçon apprise suivante : la mise à disposition, en temps opportun, de fonds adéquats a été un élément clé du succès des élections de 2007. En appuyant fortement le processus électoral, la communauté internationale des donateurs a fait preuve de niveaux élevés de générosité et de flexibilité, notamment par l'affectation de ressources financières conséquentes.

ANNEXE 9.

Exemple d'un Pacte de paix et d'un Code de conduite (Guyana 2006)

Le Pacte de paix et le Code de conduite figurant ci-dessous ont été élaborés à l'intention des partis politiques participant aux élections générales et régionales du Guyana en 2006.

1. Pacte de paix

Nous nous engageons mutuellement et devant le peuple guyanien à :

- respecter et défendre la Constitution du Guyana ;
- honorer notre Engagement national ;
- parler et interagir pacifiquement avec nos compatriotes ;
- promouvoir ardemment la paix et l'harmonie parmi les membres et les partisans de tous les partis politiques ;
- contribuer à éliminer toutes les formes de violence ;
- encourager et répandre les valeurs d'amour, de pardon et de protection surtout auprès des enfants soumis à des conditions difficiles alors que nous nous efforçons de construire notre nation.

2. Code de conduite

La paix et l'ordre public, la liberté de faire campagne, le respect de la loi et des réglementations électorales sont essentiels à la conduite d'élections libres, équitables et crédibles ainsi qu'à la vérification et à l'acceptation des résultats.

En vue d'atteindre ces objectifs, nous, les dirigeants des partis politiques du Guyana, déclarons :

- affirmer notre croyance dans le caractère sacré de la vie humaine et notre aversion pour tout crime ou toute atteinte à l'encontre d'une personne en raison de son allégeance politique ;

- manifester notre opposition et notre rejet à toute forme de violence et toute tentative d'intimidation exercée par un sympathisant ou un membre quelconque de notre parti qui serait tenté d'y recourir pour nous manifester son soutien ou faire avancer nos objectifs politiques ;
- condamner l'achat, la possession ou la distribution d'armes ou de munitions de quelque type que ce soit par nos membres ou sympathisants en vue de les utiliser à des fins politiques ;
- réitérer notre engagement à promouvoir des relations non-violentes entre les membres et les sympathisants de tous les partis politiques ;
- dénoncer tout acte commis par nos membres ou sympathisants visant à provoquer, menacer ou intimider les membres et sympathisants d'un autre parti ;
- reconnaître et respecter le droit de tous les partis, de leurs membres et de leurs sympathisants d'exprimer leurs vues politiques et de mener des activités visant à soutenir leurs objectifs ;
- accepter de ne soutenir que des candidats faisant preuve dans leur conduite des valeurs morales les plus élevées et n'ayant jamais été reconnus coupables d'aucune infraction grave.

Convaincus que la manière avec laquelle s'organise une élection est cruciale pour le bien-être du Guyana et pour son fonctionnement démocratique, nous, les dirigeants des partis politiques participant aux élections générales et régionales de 2006, exigerons de nos candidats, de nos agents et de nos sympathisants qu'ils contribuent de manière positive à une atmosphère politique pacifique qui nous permettra de mener campagne sur la base de nos politiques et programmes respectifs en faveur du développement futur du Guyana. À cet égard, nous déclarons solennellement ce qui suit :

2.1 Lois, normes et procédures

- Nous agissons en conformité avec toutes les lois, normes et procédures réglementant les pratiques électorales.
- Avec nos candidats, nos agents, nos membres et sympathisants, nous éviterons toute pratique illégale et corrompue. Nous exigerons que nos candidats et agents évitent de prononcer des discours ou de faire des déclarations susceptibles de provoquer des tensions raciales ou ethniques par le biais de stéréotypes ou d'autres expressions de nature à dénigrer des citoyens ou des groupes de la population, en faisant, de manière méprisante, référence à la race, au sexe, aux croyances religieuses ou aux traditions culturelles.
- Nous inciterons nos candidats et nos sympathisants à respecter les droits d'autrui et, en particulier, le droit à la liberté d'expression et le droit à soutenir et défendre des points de vue opposés.

2.2 Une campagne pacifique et le respect des autres

Nous contribuerons de toutes les manières possibles à promouvoir des échéances électorales sereines et, dans ce but, nous nous proposons de faire ce qui suit :

- interdire le recours aux menaces, au harcèlement, aux tendances violentes susceptibles de causer des troubles durant les meetings politiques comme ailleurs, ou à toute autre forme d'intimidation ;
- interdire tout langage injurieux, diffamatoire, menaçant ou susceptible d'inciter les membres d'un groupe à s'en prendre violemment à une personne ou à un ou plusieurs membre(s) d'un autre groupe ;
- interdire la publication de tout pamphlet, affiche, dessin ou autres documents comportant des sujets susceptibles d'offenser ou d'inciter autrui à commettre des infractions à l'ordre public ;
- interdire à nos candidats, membres ou sympathisants d'intervenir de manière intempesive lors de réunions, de rassemblements ou de défilés organisés par d'autres partis ;
- interdire toute action visant à déformer, détruire ou endommager les affiches, les avis et autres documents de campagne des autres partis politiques.

2.3 Respecter l'intégrité du processus électoral

- Nous nous engageons ainsi que l'ensemble de nos candidats, agents, délégués et sympathisants, à coopérer avec la Commission électorale, ses représentants et dirigeants et appuyer ceux-ci afin qu'ils remplissent correctement leurs devoirs et fonctions et nous nous abstenons, à leur égard, de toute attaque, menace ou autres traitements inappropriés pendant la campagne.
- Nous veillerons à ce que nos candidats, agents et sympathisants ne gênent en aucune manière le vote et le dépouillement des suffrages et évitent toute tentative de répandre de fausses rumeurs concernant les activités électorales.
- Nous inciterons nos candidats, agents et sympathisants à s'abstenir d'endommager, de quelle que manière que ce soit, les bureaux de vote ou de déplacer, déformer ou endommager le matériel lié au processus électoral.

2.4 Coopération avec la police, l'armée et les autorités de sécurité

- Nous respecterons et soutiendrons les préposés au maintien de l'ordre ainsi que les autorités militaires et de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions pendant la campagne, durant le scrutin et à la déclaration des résultats. Nous reconnaissons qu'il faut éviter tout comportement préjudiciable envers ces autorités.

2.5 Engagement à appliquer le code

- Nous reconnaissons qu'en appliquant efficacement ce code, tous les partis prenant part aux élections générales et régionales contribueront de manière notable à la tenue d'élections libres et équitables. Nous nous engageons à entériner et respecter ce code, à agir conformément à son esprit et ses intentions et à nous y conformer strictement.
- C'est pourquoi, nous remettons à nos candidats, agents, membres et sympathisants des instructions les enjoignant de respecter ce pacte de paix et ce code de conduite et nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les principes et les pratiques édictés soient largement diffusés et suivis.

2.6 Acceptation de la validité des élections

- Après la déclaration des résultats par la commission électorale à la satisfaction de la majorité des partis politiques, des observateurs accrédités et des visiteurs internationaux, les partis et candidats perdants feront preuve de civisme et de magnanimité dans leur acceptation des résultats des élections et le parti vainqueur s'engagera à gouverner dans l'intérêt de tous les Guyaniens.

2.7 Vérification et conformité

- Nous reconnaissons que pour assurer la conformité avec ce Pacte de paix et ce Code de conduite, il est nécessaire de mettre en place un système de vérification qui permettra de consolider la confiance, la crédibilité et le respect mutuels entre les partis briguant les élections générales et régionales. En conséquence, nous acceptons d'instituer un système d'auto-vérification et de soutenir et encourager, si nécessaire, d'autres systèmes coopératifs de vérification, afin de détecter et de prévenir tout acte, potentiel ou réel, de non-conformité. Nous nous engageons à publier ou à soutenir des déclarations publiques de condamnation de tels actes ou violations.

ANNEXE 10.

Références

Les ouvrages mentionnés ci-dessous renvoient aux Sections 1 à 5 de cette publication. Ils sont référencés directement dans le texte et/ou les notes en bas de page. Les ouvrages référencés spécifiquement dans les Annexes sont mentionnés dans chacune des Annexes.

- Abbink, Jon, et Gerti Hesselings, eds. 1999. *Election Observation and Democratization in Africa*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Bjornlund, Eric. 2004. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Blanc, Jarret, Aanund Hylland, et Kåre Vollan. 2006. *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- Brown, Mark Malloch. 2003. 'Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace', *Global Governance* 9: 141-6.
- Carothers, Thomas. 2002. 'The End of the Transition Paradigm', *Journal of Democracy* 13 (1): 5-21.
- Damm, Darlene. 2003. 'Managing Election Violence in Cambodia: New Strategies for the International Donor Community', draft report for the International Donor Community Cambodia Steering Committee, 1 December 2003.
- de Zeeuw, Jeroen. 2005. 'Projects Do Not Create Institutions: The Record of Democracy Assistance in Post-Conflict Societies', *Democratization* 12 (4): 481-504.
- Diamond, Larry. 2005. *Squandered Victory: The American Occupation and the Bungled Effort to Bring Democracy to Iraq*. New York: Times Books.
- Dundas, Carl. (2007, 7). *ACE Workspace*. Extrait de la page <http://aceproject.org/electoral-advice/ace-workspace/questions/open-questions/438369727>.
- Electoral Assistance Bureau. 2007. *EAB Final Report: General and Regional Elections, 28th August 2006*. Georgetown, Guyana: Electoral Assistance Bureau.
- Ellis, Andrew. 2006. 'Dilemmas in Representation and Political Identity', in Judith Large and Timothy D. Sisk, eds. *Democracy, Conflict, and Human Security: Further Readings (Volume II)*. Stockholm: International IDEA.
- Elklit, Jorgen. 1999. 'Electoral Institutional Change and Democratization', *Democratization* 6 (4).
- Elklit, Jorgen et Andrew Reynolds. 2005. 'A Framework for the Systematic Study of Election Quality', *Democratization* 12 (2): 1-16.
- Elklit, Jorgen, et Palle Svensson. 1997. 'What Makes Elections Free and Fair?' *Journal of Democracy* 8 (3): 32-46.
- Fischer, Jeff. 2002. 'Electoral Conflict and Violence: A Strategy for Study and Prevention', IFES White Paper 2002-01. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- Gamba, Virginia. 2003. 'Managing Violence: Disarmament and Demobilization', in *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, publié par J. Darby et R. MacGinty. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Höglund, Kristine. 2006. 'Elections in War-Ravaged Societies: The Case of Sri Lanka', in *Power Sharing and Democratic Governance in Divided Societies*. Oslo: Peace Research Center Oslo.

Horowitz, Donald. 2001. *The Deadly Ethnic Riot*. Berkeley et Los Angeles: University of California Press.

International Organization for Migration (IOM). 2003a. 'The Electoral Rights of Conflict Forced Migrants: A Review of Relevant Legal Norms and Standards', Discussion Paper No. 1. Participatory Elections Project (PEP). Préparé par Jeremy Grace (Juin 2003).

International Organization for Migration (IOM). 2003b. IOM. 'Enfranchising Conflict-Forced Migrants: Issues, Standards, and Best Practices', Discussion Paper No. 2. Participatory Elections Project (PEP). Préparé par Jeremy Grace et Jeff Fischer. (Septembre 2003).

Kraybill, Ron. 2000. 'Conflict in Groups: The Cross-Stitching Effect', in C. S.-S. (ed.), *Mediation and Facilitation Training Manual, (Fourth Edition)*. Akron, Pennsylvania: Mennonite Conciliation Service.

Kriesberg, Louis. 2004. *Constructive Conflict: From Escalation to Resolution*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.

Lacy, Brett. 2005. 'Building Accountability, Legitimacy, and Peace: Refugees, Internally Displaced Persons, and the Right to Political Participation', IFES Occasional Paper. En ligne au format PDF: www.ifes.org/publication/024df7ba77f3bae87709edc67743fba8/08_04_Hybl_BrettLacy.pdf.

Large, Judith, et Timothy D. Sisk. 2006. *Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*. Stockholm: International IDEA.

Léhoucq, Fabrice. 2003. *Electoral Fraud: Causes, Types and Consequences*. *Annual Review of Political Science* (2003): 233-256.

Lijphart, Arend. 2004. 'Constitutional Design for Divided Societies', *Journal of Democracy* (15, 2): 96-109.

López-Pintor, Rafael. 2000. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: Programme des Nations Unies pour le développement.

Lyons, Terrence. 2005. *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Mansfield, Edward, et Jack Snyder. 2005. *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Mansfield, Edward et J. Snyder. 2001. 'Democratic Transitions and War: From Napoleon to the Millennium's End', in *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, edited by C. A. Crocker, F. O. Hampson and P. Aall. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Mansfield, Edward et J. Snyder. 1995. 'Democratization and the Danger of War', *International Security* 20 (1): 5-38.

Marco, Derrick. 2006a. 'IDASA's Support for Non-Violence in the 2003 Elections', in I.O. Albert, Derrick Marco, V. Adetula (ed. 2006) *Conflict Tracking Dossier, Toward the 2007 Elections: Perspectives on the 2003 Elections in Nigeria*, Abuja: IDASA Nigeria, Madol Press Ltd.

Marco, Derrick. 2006b. 'The Context and Contents of the Strategic Assessment' in I.O. Albert, Derrick Marco, V. Adetula, eds. *Conflict Tracking Dossier, Toward the 2007 Elections: Perspectives on the 2003 Elections in Nigeria*, Abuja: IDASA Nigeria, Madol Press Ltd.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pantino, Patrick et Djorina Velasco. 2006. 'Election Violence in the Philippines' Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office Online Papers.

Patel, Nandini et Lars Svåsand, eds. 2007. *Government and Politics in Malawi*. Zomba, Malawi: Centre for Social Research (CSR) and Bergen, Norway: Christian Michelsen Institute.

Pastor, Robert A. 1999. 'A Brief History of Electoral Commissions', in Andreas Schedler, Larry Diamond, and Marc F. Plattner, eds. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Pruitt, Bettye et Philip Thomas. 2007. *Democratic Dialogue: A Handbook for Practitioners*. Stockholm: International IDEA.

- Rappaport, David C. et Leonard Weinberg. 2001. 'Elections and Violence', in David C. Rappaport and Leonard Weinberg, eds. *The Democratic Experience and Political Violence*. London: Frank Cass
- Reilly, Benjamin. 2007. *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, Benjamin 2006. 'Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies', *Democratization* 13 (5): 811-827.
- Reilly, Benjamin 2004. 'Elections in Post-Conflict Societies' in Edward Newman and Roland Rich (eds.). *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*. Tokyo: United Nations University Press.
- Reilly, Benjamin. 2003. 'Democratic Validation', in *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*, John Darby and Roger MacGinty, eds. London: Palgrave.
- Reilly, Benjamin. 2003. 'International Electoral Assistance: A Review of Donor Activities and Lessons Learned', The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Reilly, Benjamin 2002. 'Post-Conflict Elections: Constraints and Dangers', *International Peacekeeping* 9(2): 118-139.
- Reilly, Benjamin 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reilly, Benjamin et Andrew Reynolds. 2000. 'Electoral Systems and Conflict in Divided Societies', in Paul C. Stern and Daniel Druckman, *International Conflict Resolution after the Cold War*. Washington, D.C.: National Research Council.
- Reynolds, Andrew, Benjamin Reilly, et Andrew Ellis, et al. 2005. *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.
- Roeder, Philip and Donald Rothchild, eds. 2005. *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil War*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Rule, James. 1988. *Theories of Civil Violence*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Schimpp, Michele and Aud Frances McKernan. 2001. 'Elections and Conflict: An Issue Paper.' United States Agency for International Development (DCHA/DG), 5 December 2001.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W.W. Norton.
- Stewart, Frances. 2001. 'Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development', Working Paper No. 1. Center for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity. London: Queen Elizabeth House.
- Stiglitz, Edward H. 2007. 'Political Competition and the Stability of Parliamentary Democracy: The People's Republic of Bangladesh', rapport préparé avec le soutien du projet de consolidation de la démocratie parlementaire du PNUD Bangladesh.
- Tilly, Charles. 2003. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies 2007. E-Dialogue 'Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration'. Extrait le 12 juillet 2007 de la Division des politiques sociales et du développement: www.un.org/esa/socdev/inclusive_society/social%20cohesion.html
- Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies 2006. *Participatory Dialogue: Towards a Stable, Safe and Just Society for All*. New York: Nations Unies.
- Varshney, Ashutosh. 2001. 'Ethnic Conflict and Civil Society', *World Politics* 53: 362-98.
- Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, Carl W. Dundas, Joram Rukambe, et Sara Staino. 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

Wolpe, Howard et Steve McDonald. 2008. 'Democracy and Peace-building: Rethinking the Conventional Wisdom', *The Round Table*, 97 (394): 137–145.

Wolpe, Howard et Steve McDonald. 2006. 'Burundi's Transition: Training Leaders for Peace', *Journal of Democracy* 17(1): 132-138.



Programme des Nations Unies pour le développement
Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement
304 East 45th Street, Tenth Floor
New York, NY 10017 USA

www.undp.org/governance/
www.undp.org/oslocentre/