

La série de l'Union africaine

Les conflits et la violence politique résultant des élections

Consolider le rôle de l'Union africaine
dans la prévention, la gestion et
le règlement des conflits

RAPPORT DU GROUPE DES SAGES DE L'UA

DÉCEMBRE 2012

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE

the 1990s, the number of people in the UK who are employed in the public sector has increased from 10.5 million to 13.5 million (13.5% of the population).

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is the growth of the public sector. The public sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Another reason for the increase is the growth of the private sector. The private sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

A third reason for the increase is the growth of the voluntary sector. The voluntary sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is the growth of the public sector. The public sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Another reason for the increase is the growth of the private sector. The private sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

A third reason for the increase is the growth of the voluntary sector. The voluntary sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is the growth of the public sector. The public sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Another reason for the increase is the growth of the private sector. The private sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

A third reason for the increase is the growth of the voluntary sector. The voluntary sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is the growth of the public sector. The public sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Another reason for the increase is the growth of the private sector. The private sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

A third reason for the increase is the growth of the voluntary sector. The voluntary sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

There are a number of reasons for this increase. One of the main reasons is the growth of the public sector. The public sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Another reason for the increase is the growth of the private sector. The private sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

A third reason for the increase is the growth of the voluntary sector. The voluntary sector has grown from 10.5 million in 1990 to 13.5 million in 2000, an increase of 3 million people.

Les conflits et la violence politique résultant des élections

Consolider le rôle de l'Union africaine
dans la prévention, la gestion et
le règlement des conflits



Les conflits et la violence politique résultant des élections

Consolider le rôle de l'Union africaine
dans la prévention, la gestion et
le règlement des conflits

RAPPORT DU GROUPE DES SAGES DE L'UA

La série de l'Union africaine

REMERCIEMENTS

Cette publication est le résultat d'une collaboration entre la Commission de l'Union africaine et l'International Peace Institute (IPI, Institut international pour la paix), avec l'aide financière de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) et le gouvernement du Japon. L'Union africaine et l'IPI souhaitent en particulier remercier les auteurs ayant rédigé le premier rapport : Pr Gilbert M. Khadiagala, chaire du département des relations internationales de l'Université du Witwatersrand en Afrique du Sud ; Dr Khabele Matlosa, le directeur des programmes de l'Institut électoral de l'Afrique australe (Afrique du Sud) ; et Dr Nour Eddine Driss, un consultant indépendant basé à New York. L'IPI voudrait également remercier Ramtane Lamamra, le commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine pour son appui, ainsi que l'indéfectible Wane El-Ghassim, chef de la Division de la gestion des conflits (également directeur intérimaire pour le Département Paix et Sécurité) pour son aide. En outre, ce rapport n'aurait pu être réalisé selon l'échéancier prévu sans le soutien résolu de Kapinga-Yvette Ngandu, la coordinatrice du secrétariat du Groupe des Sages de l'Union africaine, et qui est également à la tête du Projet de coopération de médiation de l'ONU-UA-CER. Néanmoins, nous manquerions à notre devoir si nous ne reconnaissons l'énorme contribution apportée par les généreux donateurs au Programme Afrique de l'IPI. Leur appui reflète le besoin global qui existe pour l'élaboration de solutions novatrices aux défis auxquels est confrontée l'Afrique. Ce rapport a été publié pour la première fois en anglais sous le titre « Election-Related Disputes and Political Violence: Strengthening the Role of the African Union in Preventing, Managing, and Resolving Conflict ».

Citation suggérée :

Groupe des Sages de l'Union africaine, « Les conflits et la violence politique résultant des élections. Consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits », *La série de l'Union africaine*, New York : International Peace Institute, décembre 2012.

© par l'International Peace Institute, 2012

www.ipinst.org

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations.	vii
Avant-propos, <i>Terje Rød-Larsen, IPI</i>	viii
Préface, <i>Ramtane Lamamra, UA</i>	xi
Résumé	1
Introduction	8
Processus de démocratisation et élections en Afrique : progrès, problèmes et perspectives	13
La violence et les conflits politiques liés aux élections : causes et conséquences	21
Instruments importants de l'UA pour la paix, la démocratie, et les élections crédibles	31
LES INSTRUMENTS CLÉS DE L'UA POUR LA PAIX, LA DÉMOCRATIE, ET LA SÉCURITÉ	
L'Acte constitutif	
La Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA)	
La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	
LES INSTRUMENTS CLÉS DE L'UA POUR LES ÉLECTIONS CRÉDIBLES	
La Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique	
Les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine	
Le rôle de l'UA dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits et la violence politique résultant des élections.	50

LE SYSTÈME D'ALERTE RAPIDE ET LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE

 Système continental d'alerte rapide

 Le Groupe des Sages

OBSERVATION ET SUIVI DES ÉLECTIONS

MÉDIATION DANS LES DIFFÉRENDS POST-ÉLECTORAUX

L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE GOUVERNANCE

CADRE D'ACTION POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT POST-CONFLIT (RDPC)

Conclusion et recommandations 67

 GROUPE THÉMATIQUE I : MÉCANISMES DE PRÉVENTION ET D'ALERTE RAPIDE

 GROUPE THÉMATIQUE II : GESTION ET GOUVERNANCE ÉLECTORALES

 Administration et gouvernance des élections efficace et efficiente

 Observation et suivi des élections effectif et professionnel

 GROUPE THÉMATIQUE III : COORDINATION PAR L'UA DE L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

 GROUPE THÉMATIQUE IV : MÉCANISMES DE TRANSFORMATION DES CONFLITS POST-ÉLECTORAUX

 GROUPE THÉMATIQUE V : COOPÉRATION ET PARTENARIATS INTERNATIONAUX

 GROUPE THÉMATIQUE VI : INTERVENTIONS STRATÉGIQUES DU GROUPE DES SAGES

 Étape pré-électorale

 Étape post-électorale

Notes 84

Annexe 91

 DÉCLARATION DE TRIPOLI

À propos de ce rapport 99

Liste des abréviations

CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique occidentale
CER	Communautés économiques régionales
CPS	Conseil de paix et de sécurité
CUA	Commission de l’Union africaine
CSSDCA	Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique
DAP	Département des affaires politiques
FAA	Force africaine en attente
FDAE	Fonds pour la démocratie et l’assistance électorale
MAEP	Mécanisme d’évaluation par les pairs
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
OGE	Organismes de gestion des élections
OSC	Organisations de la société civile
OUA	Organisation de l’unité africaine
PPA	Parlement panafricain
RDPC	Reconstruction et développement post-conflit
SADC	Communauté de développement d’Afrique australe
UA	Union africaine
UDAE	Unité de la démocratie et d’assistance électorale

Avant-propos

Lorsque en 2010, l'Afrique se préparait à plus de 13 différentes élections présidentielles et législatives, une vigilance toute particulière fut nécessaire. À la suite des crises post-électorales au Kenya et au Zimbabwe en 2008, l'Union africaine (UA) et les communautés économiques régionales reconnurent qu'elles seraient confrontées à d'importants défis afin d'assurer que les élections aient un impact positif sur les différentes démocraties africaines.

Ce fut dans ce contexte que le rapport « Election-Related Disputes and Political Violence: Strengthening the Role of the African Union in Preventing, Managing, and Resolving Conflict » fut publié par l'International Peace Institute (IPI, Institut international pour la paix) en collaboration avec l'Union africaine en juillet 2010. Nous sommes maintenant très heureux de pouvoir présenter la version française de ce rapport, qui demeure extrêmement pertinent pour le continent africain d'aujourd'hui.

Ce rapport est le premier dans *La série de l'Union africaine*, qui souhaite fournir une vision nouvelle des choix politiques disponibles pour le travail de la Commission de l'UA. Le Groupe des Sages de l'UA a choisi de consacrer ses premières considérations thématiques à l'élaboration de stratégies pour prévenir la violence liée aux élections et pour assurer que les procédés post-électorales garantissent des transitions responsables et pacifiques en conformité avec l'état de droit et le respect des droits de l'homme. Ce rapport contient d'importantes recommandations qui, comme le souligne le Groupe lui-même, dépendent en grande partie sur la volonté et l'engagement politique des chefs d'État au pouvoir dans les pays particulièrement susceptibles aux conflits résultant des élections.

L'IPI est ravi d'avoir pu collaborer avec l'UA sur ce projet, l'une des plus récentes initiatives dans le cadre d'un programme de travail marquant un nouveau chapitre dans l'histoire de leur coopération, déjà forte de presque vingt ans. L'engagement de l'IPI avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA) commença en 1993 sous mon prédécesseur Olara Otunnu ; la première directrice du

Programme Afrique, Dr Margaret Vogt, joua également un rôle décisif en aidant l'OUA à élaborer *Le mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits* adopté lors du Sommet de l'OUA au Caire en 1993.

Au Libéria et en Somalie au début des années 1990, sous forme du déploiement de missions de maintien de la paix africaines et de l'ONU en Sierra Leone, en République démocratique du Congo et depuis 2007 dans le contexte de la mission hybride ONU-UA au Soudan, les Nations Unies ainsi que les organisation africaines ont régulièrement été appelées à renforcer les capacités autochtones et à développer des partenariats afin de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits sur le continent africain.

Depuis la transformation de l'OUA en Union africaine en 2000–2002, l'IPI s'est efforcé d'agir comme partenaire dans le développement progressif de l'Architecture africaine de paix et de sécurité de l'UA. Sur la demande du premier président de la Commission de l'UA, Alpha Oumar Konaré, l'IPI a organisé une réunion de réflexion pour les spécialistes africains en octobre 2003 à Addis-Abeba ; cela fut la première étape dans l'élaboration de l'actuel cadre d'action pour la paix et la sécurité de l'UA. Depuis lors, l'IPI a tenu diverses réunions avec l'UA, parmi lesquelles ont eu lieu une réunion à Addis-Abeba en mai 2008 sur la responsabilité de protection et deux réunions en mai 2009, l'une à Kigali sur le développement de la Force africaine en attente et l'autre à Monrovia sur « l'impunité, la justice et la réconciliation ».

Sous l'auspice de l'ambassadeur Adonia Ayebare, son ancien directeur, le Programme Afrique de l'IPI développa une série de nouvelles initiatives pour 2009–2012. Celles-ci furent intégrées dans un protocole d'accord avec l'UA qui fut renouvelé en avril 2012. *La série de l'Union africaine* marque le résultat de cette entreprise. Son objectif principal est d'accroître la base de connaissances de l'UA, en soulignant d'abord le renforcement des capacités du Groupe des Sages. À l'avenir, la série fournira des rapports sur l'impunité, la justice et la réconciliation nationale, et sur comment réduire la vulnérabilité des femmes et des enfants dans les conflits armés.

La publication de ce rapport marque un nouveau chapitre dans les relations entre l'IPI et l'UA. Celle-ci est une heureuse initiative qui renforce notre engagement conjoint à consacrer nos forces intellectuelles pour favoriser le travail de l'UA, des communautés économiques régionales et des Nations Unies dans l'élaboration d'une approche viable et de long terme envers la paix et la sécurité. Je suis extrêmement reconnaissant envers la Commission de l'UA pour la possibilité d'avoir pu travailler ensemble sur ce projet.

Terje Rød-Larsen

Président, *International Peace Institute*

Préface

Dans toute démocratie représentative, les élections sont le moyen ou le mécanisme par lequel le peuple peut se prononcer sur les individus qui les représentent et s'exprimer sur les politiques différentes : cela est également l'espoir dans nombre de pays africains qui ont tenté ou réussi, à des degrés divers, à installer ce système politique. Les élections sont des instruments de légitimation pour la société civile. Elles facilitent la transition dans un cadre juridique du leadership d'un parti vers un autre d'une façon structurée, compétitive et transparente. Lors de tels processus, des tensions sont inévitables et peut-être même souhaitables, car elles peuvent faire ressortir le meilleur des partis et des individus ; néanmoins, les tensions peuvent également faire ressortir le pire des deux. Les élections peuvent alimenter la violence dans des situations où les adversaires politiques ne respectent pas les règles ou n'acceptent pas les résultats électoraux comme l'expression légitime de la volonté populaire. Cependant, il convient de souligner que les élections ne sont pas la seule cause de violence pré- ou post-électorale. Souvent, les élections fournissent l'opportunité pour le peuple d'exprimer d'autres griefs de nature politique ou sociale, au sujet du partage des ressources, de la justice sociale, de la marginalisation, des rivalités ethniques, de l'intimidation ou d'autres malaises perçus ou réels.

En outre, nous ne pouvons oublier le rôle joué par certains éléments rebelles dans de telles situations. Pour une foule de raisons (structurelles, institutionnelles, juridiques et organisationnelles), ces dernières années ont vu la recrudescence de la violence politique et des conflits liés aux élections, malgré la croissance de la démocratie à travers le continent. Le rapport entre les élections, la paix et la sécurité et la démocratisation n'est pas automatique : il dépend de nombreux facteurs. Dans certains cas, les élections soutiennent et avancent la cause démocratique et ses institutions, tandis que dans d'autres, les élections mènent à des résultats contestés et des conflits violents.

Ce fut donc en reconnaissance de cette évolution négative que le Groupe des Sages décida de s'interroger sur comment prévenir, gérer et régler les conflits résultant des élections et la violence

politique. L'idée était d'élaborer des mécanismes et des modalités permettant de créer un « procédé d'inflexion » pour assurer que les élections contribuent à l'évolution viable de la démocratisation à travers les États différents de l'Afrique. Le rapport du Groupe nous montre très clairement que les élections ne sont pas un évènement singulier. En réalité, comme la démocratisation elle-même, les élections sont un processus qui confèrent idéalement la légitimité à un gouvernement particulier et contribue à la démocratisation à long terme de la société.

Un cycle électoral idéal contiendra les éléments clés suivants :

- un cadre juridique ;
- une planification électorale et une mise en œuvre organisée ;
- une formation et éducation civique ;
- l'inscription officielle des électeurs ;
- des campagnes électorales ;
- un scrutin ;
- la vérification certifiée des résultats électoraux ;
- des procédés post-électoraux.

Le rapport note que les conflits électoraux et la violence politique signalent « des faiblesses dans la gouvernance des élections, les règles de la compétition politique organisée et l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial pour interpréter et statuer sur les différends électoraux ». Dans cette perspective, le rapport recommande que les mécanismes pour prévenir les différends et les conflits liés aux élections soient alignés sur le cycle électoral d'une manière viable et à long terme.

Les recommandations fournies par le rapport pour améliorer les processus électoraux dérivent leur autorité à partir de trois documents essentiels de l'Union africaine :

- (i) *La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, entrée en vigueur en février 2012 ;
- (ii) *La Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique*, adoptée par l'OUA/UA à Durban en 2002 ;

(iii) *Les Directives pour les missions d'observations et de suivi des élections de l'Union africaine*, également adoptées à Durban en 2002.

En outre, le cadre de travail et l'approche de l'UA concernant les conflits liés aux élections devraient être organisés autour des groupes thématiques suivants, décrits en détail dans ce rapport :

- les mécanismes de prévention et d'alerte rapide ;
- la gestion et la gouvernance électorales ;
- la coordination de l'assistance électorale ;
- les mécanismes de transformation des conflits en périodes post-électorales ;
- la coopération et les partenariats internationaux ; et
- les interventions stratégiques du Groupe des Sages.

Ceux-ci sont les principes fondamentaux du rapport adopté par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement lors de sa 13^{ème} session ordinaire tenue à Sirte, en Lybie, en juillet 2009. La Conférence adopta également la Décision 254 qui « demande à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les recommandations du Groupe des Sages et de faire régulièrement rapport sur les progrès réalisés à cet égard ». Voilà en quoi consiste le défi. La mise en œuvre de cette décision aura lieu aux niveaux national, régional et continental, et devra être déterminée sur la base d'un principe de subsidiarité et de respect pour la souveraineté des États. Il est reconnu que la mise en œuvre dépend principalement des décisions souveraines des États et qu'elle est autant fonction de la légitimité du procédé par lequel elle fut créée que des mérites de la décision elle-même. La décision de la Conférence confère cette légitimité, et les mérites des recommandations du Groupe des Sages ne font pas de doute. La mise en œuvre demandera ainsi le plein engagement des gouvernements nationaux ainsi que des communautés économiques régionales (CER). Dans cette optique, le premier pas a été franchi lors de la convocation de la première Réunion continentale des organes de gestion électorale de l'Union africaine à Accra, au Ghana, du 17 au 19 décembre 2009. L'objectif de cette réunion était de détailler la nature et la forme de l'assistance qui sera offerte par

l'UA aux organismes de gestion électorale (OGE) et le procédé par lequel cette aide sera attribuée, ainsi que la création d'un réseau électoral UA/OGE.

En publiant le rapport du Groupe des Sages, l'IPI s'assure que son contenu sera disponible au plus grand nombre d'individus possible, en particulier aux législateurs et aux organisations politiques, afin qu'il puisse aider à déclencher les processus législatifs nécessaires pour permettre au cadre juridique de prévenir, de gérer et de régler les conflits liés aux élections et la violence politique. Les circonstances dans lesquelles nos élections sont tenues doivent changer ; seulement après de tels changements pourra-t-on espérer voir la transformation du comportement des parties prenantes. Ce défi exige du courage politique, ainsi que du temps et des ressources importantes.

Ceci n'est pas un moment « Eurêka ! » pour le Groupe des Sages, mais le défi a été lancé.

Ramtane Lamamra

Commissaire chargé de la paix et de la sécurité, *Union africaine*

Résumé

Les élections constituent la caractéristique principale de la démocratie représentative ; elles permettent au peuple de régulièrement choisir leurs dirigeants et leurs programmes politiques. Elles n'en sont pas moins des processus compétitifs pouvant provoquer des conflits qui, s'ils ne sont pas gérés de manière constructive, peuvent potentiellement déstabiliser les États et les sociétés. Avec l'avènement de la nouvelle vague de démocratisation en Afrique au début des années 1990, les élections sont devenues un élément central de la participation populaire au processus de gouvernance démocratique. En même temps, les élections ont engendré des conflits et de la violence et ont mis à mal des alliances ethniques et régionales, allant même parfois jusqu'à menacer l'ordre social, le développement économique et les efforts visant à consolider l'intégration régionale. Les défis nés de la violence électorale et politique mettent en relief l'importance que revêt la mise en place d'institutions pour garantir l'équilibre entre la compétition et l'ordre, la participation et la stabilité, la contestation et le consensus.

Conscient de l'augmentation des conflits et de la violence politique liés aux élections, le Groupe des Sages a judicieusement décidé d'initier une réflexion sur les mécanismes et les modalités susceptibles de garantir que les élections contribuent à la paix et à une gouvernance démocratique viable, par le biais de stratégies dynamiques visant à prévenir, gérer et résoudre les conflits électoraux et à réparer la violence politique. Cette mission revêt une importance d'autant plus grande que depuis la fin des années 1980, l'UA et son prédécesseur, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont consacré des énergies et des ressources considérables à l'articulation, l'élaboration et la mise en application de divers instruments et protocoles portant sur les fondements et les principes de base de la gouvernance démocratique et de la paix. À cette étape décisive du processus de démocratisation de l'Afrique, les conflits et la violence politique résultant des élections mettent

en péril les acquis enregistrés à ce jour par l'OUA/UA dans les multiples efforts que celles-ci ont déployés en vue de l'avènement d'une Afrique pacifique et démocratique. Le présent rapport s'emploie à identifier des mesures pour prévenir les conflits et la violence politique liés aux élections, dans le contexte des progrès déjà accomplis par l'OUA/UA envers le renforcement d'institutions chargées de la gouvernance démocratique, de la paix et de la sécurité.

Ce rapport fait le point de l'évolution du processus de démocratisation en Afrique depuis les années 1990, en soulignant les étapes principales de la promotion du pluralisme politique, de la participation et de la responsabilité. Cet historique est instructif parce qu'il met en exergue l'importance des processus de démocratisation dans la consolidation de la stabilité en Afrique. Ce rapport passe également en revue les causes et les conséquences de la violence électorale et des conflits politiques au cours de ces dernières années. En analysant les divers efforts déployés par l'UA pour élaborer un large éventail de protocoles et d'instruments pour consolider les modèles et les pratiques démocratiques, ce rapport vise à souligner les progrès déjà réalisés par l'Afrique en ce qui concerne la mise en œuvre des mécanismes visant à garantir une participation harmonieuse et l'inclusivité politique. Dans ses conclusions et recommandations, ce rapport réaffirme l'importance de l'articulation par l'Afrique de solutions aux défis électoraux auxquels le continent est confronté, à travers la mise en place de systèmes de gestion et de gouvernance électorale plus solides. Ce rapport souligne également la nécessité pour le Groupe des Sages de travailler étroitement avec les autres institutions de l'UA et les communautés économiques régionales (CER), afin de trouver de nouvelles approches permettant de réduire les conflits et la violence politique liés aux élections.

Les principales recommandations contenues dans ce rapport reposent sur deux hypothèses fondamentales. La première, c'est que des progrès remarquables ont été réalisés dans l'établissement

de normes, de règles et de meilleures pratiques démocratiques relatives à l'organisation et à la tenue d'élections libres et régulières en Afrique. La seconde, c'est que les initiatives continentales de réforme dans ce domaine, tel que le Mécanisme d'évaluation par les pairs (MAEP), ont reconnu l'existence de lacunes et d'insuffisances dans les mécanismes et les systèmes électoraux africains auxquelles il convient de trouver des solutions, afin de renforcer leur efficacité et leur légitimité. Ainsi les recommandations sont-elles regroupées en six rubriques : (a) la diplomatie préventive et les mécanismes d'alerte rapide ; (b) la gestion et la gouvernance électorales ; (c) la coordination par l'UA de l'assistance électorale; (d) les mécanismes de transformation des conflits en périodes post-électorales ; (e) la coopération et les partenariats internationaux ; et (f) les interventions stratégiques du Groupe des Sages.

GRUPE THÉMATIQUE I : MÉCANISMES DE PRÉVENTION ET D'ALERTE RAPIDE

Il est crucial que toutes les institutions de l'UA travaillent à la mise en place effective de mécanismes de prévention et d'alerte rapide centrés sur les pays qui ont des antécédents de violence électorale ou qui présentent de signes d'éruption de conflits du fait de la concurrence inhérente à la contestation politique et aux élections. La richesse des informations socio-économiques et politiques sur les pays africains générées par le MAEP, la Salle de veille de l'UA, les institutions universitaires et de recherche et les rapports des médias offre des éléments de savoir collectif qui doivent informer les décisions sur les zones potentielles de tension électorale. Face aux contraintes sérieuses auxquelles l'UA est confrontée en matière de ressources, il est important que l'UA développe des mesures d'interventions stratégiques centrées sur les pays qui en ont le plus besoin. Étant donné que le Groupe des Sages est un pilier essentiel de l'action de prévention des conflits de l'UA, il est bien placé pour assumer un rôle de premier plan

dans l'élaboration de mécanismes d'alerte rapide pour prévenir la violence électorale.

GRUPE THÉMATIQUE II : GESTION ET GOUVERNANCE ÉLECTORALES

La gouvernance et la conduite des élections sont déterminées par des règles constitutionnelles qui définissent les paramètres de la concurrence politique en vue de l'accession au pouvoir au sein de chaque État membre de l'UA. À leur tour, ces règles sont influencées par les caractéristiques démographiques, culturelles et sociales des différents pays africains. Les expériences récentes relatives aux conflits politiques et à la violence électorale sont le témoignage de l'existence de questions non résolues dans les arrangements constitutionnels des diverses sociétés qui composent le continent. Même si les systèmes électoraux en Afrique devraient refléter les besoins et différences régionales, ethniques et démographiques, la réalité montre plutôt des scrutins marqués par des enjeux considérables et où le vainqueur remporte tout, ce qui semble être l'une des causes principales de la violence et de l'instabilité politique. L'Afrique doit faire des efforts concertés pour évoluer, de façon progressive et créative, vers des systèmes électoraux qui élargissent la représentation, reconnaissent la diversité et respectent le principe d'égalité et la règle de la majorité, tout en protégeant les minorités. Depuis quelques temps, une tendance à l'adoption d'arrangements de partage du pouvoir à l'issue de crises post-électorales a gagné du terrain. Dans certains cas, des considérations liées à la justice et à la consolidation de la paix peuvent justifier ce type d'arrangements. Néanmoins, si cette tendance n'est pas bien gérée, il existe un grave risque de la voir échapper à tout contrôle et devenir ainsi un outil politique servant à manipuler le processus démocratique et à ignorer le choix populaire lors des élections. Une telle évolution est susceptible d'affaiblir la confiance de l'opinion publique dans les institutions démocratiques et à provoquer une faible participation électorale. Il importe de mettre en place de robustes cadres

juridiques, institutionnels et constitutionnels afin de bâtir une solide fondation pour la gouvernance et la gestion électorale.

GRUPE THÉMATIQUE III : COORDINATION PAR L'UA DE L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

L'implication de l'OUA/UA dans les élections, passant principalement par le biais de l'observation, remonte au début des années 1990. Entre 1990 et 2008, l'OUA/UA a observé près de 200 élections dans l'ensemble du continent. Il s'agit là incontestablement d'une performance notable. Bien que l'UA continue à observer les élections, le processus en lui-même doit se professionnaliser en devenant plus technique et moins politique. À cet égard, une assistance particulière doit être apportée au Département des affaires politiques de l'UA, à travers son Unité d'assistance électorale, afin qu'il puisse assurer une coordination plus efficace et effective de l'observation et de l'assistance électorales. L'unité d'assistance électorale, de concert avec le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance électorale, a la capacité de changer le paysage électoral en Afrique de manière à favoriser la stabilité politique, la paix, la démocratie et la bonne gouvernance.

GRUPE THÉMATIQUE IV : MÉCANISMES DE TRANSFORMATION DES CONFLITS POST-ÉLECTORAUX

L'UA et les CER ont un vaste éventail d'institutions ayant compétence à gérer les crises post-électorales en temps opportun. La question la plus importante qui se pose est de savoir quand et comment l'UA peut mobiliser ces diverses énergies institutionnelles pour parvenir à des résultats tangibles dans les pays secoués par la violence électorale. Le rôle de ces institutions dépend largement de leur degré de préparation et de leur aptitude à travailler de manière coordonnée, afin d'agir en sorte que les contextes post-électorales incertains et violents débouchent sur des résultats pacifiques, équitables et justes, respectant les

normes démocratiques. Des leçons peuvent également être tirées des cas du Kenya et du Zimbabwe sur les moyens permettant à l'UA de coordonner les divers mécanismes d'intervention dans la transformation des conflits post-électorales.

GRUPE THÉMATIQUE V : COOPÉRATION ET PARTENARIATS INTERNATIONAUX

Les acteurs internationaux constituent un élément essentiel de la gestion des élections en Afrique, à travers leur rôle dans la mobilisation des ressources, de l'expertise administrative et technique, ainsi que dans l'échange d'expériences dans le cadre des efforts de consolidation démocratique. Étant donné que la violence électorale à grande échelle devient une question principale dans le paysage africain, les acteurs bilatéraux et multilatéraux, étatiques et non étatiques, deviendront encore plus indispensables à chaque étape du cycle électoral en matière de financement et d'assistance technique.

GRUPE THÉMATIQUE VI : INTERVENTIONS STRATÉGIQUES DU GROUPE DES SAGES

En tant que nouvelle institution dotée d'une autorité morale, le Groupe des Sages se trouve en position stratégique pour mettre à profit de manière judicieuse son ascendant, ainsi que ses talents de médiation et de négociation, pour prévenir, gérer et résoudre les conflits électoraux, par lui-même ou par le biais d'autres structures et instruments de l'UA. Sa composition réduite lui offre la flexibilité requise pour intervenir rapidement dans toutes les étapes du processus électoral, en particulier dans les cas où des crises semblent probables. Le prestige des membres du Groupe et leurs compétences leur donnent la latitude requise pour se faire une place de choix dans le règlement et la prévention des conflits électoraux.

Le Groupe des Sages doit également être doté, sur le moyen et le long termes, des ressources financières et techniques lui

permettant de mener, de manière durable, des missions techniques, ainsi que des activités de bons offices, de conseil et d'évaluation. L'appui technique à l'action du Groupe des Sages en matière de gestion des conflits doit être apporté par le Département paix et sécurité et le Département des affaires politiques. Le secrétariat du Groupe des Sages devra être renforcé afin d'être en mesure d'assurer le lien entre les interventions stratégiques du Groupe et celles des deux Départements dans le domaine de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits résultant des élections. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'État africains et d'autres éminentes personnalités, le Groupe des Sages disposera d'un grand cercle d'individus expérimentés auxquels il pourra constamment faire appel dans l'accomplissement de ses prérogatives. En étroite collaboration avec les systèmes d'alerte rapide de l'UA et ceux des régions, le Groupe des Sages devra régulièrement effectuer une évaluation des situations électorales pouvant déboucher sur la violence et des conflits, afin de jouer un rôle préventif.

Le Groupe des Sages peut être déployé à deux étapes cruciales des élections : à savoir, lors de l'étape pré-électorale, en mettant l'accent sur la diplomatie préventive et l'alerte rapide, et pendant l'étape post-électorale, en se focalisant d'abord sur la médiation. Au cours de ses interventions lors de la prévention, la gestion et le règlement des conflits résultant des élections, le Groupe des Sages devra étroitement collaborer avec les autres organes clés de l'UA, ainsi qu'avec les autres fora existants des anciens chefs d'État en Afrique.

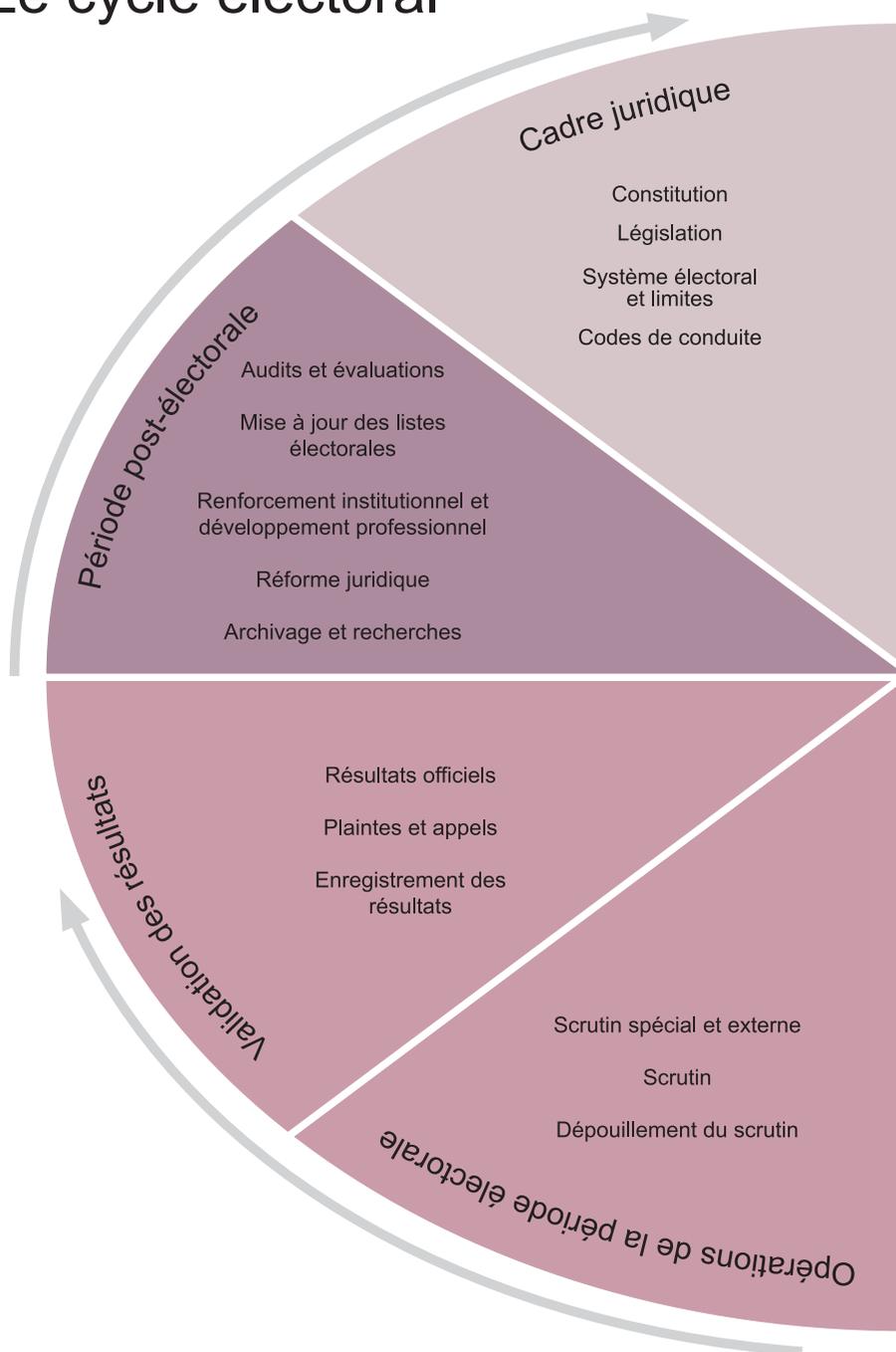
Introduction

1. L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) de 2000 engage les États membres de l'UA à œuvrer en faveur de la promotion de la gouvernance démocratique. L'Acte stipule que l'Union « doit promouvoir les principes et les institutions démocratiques » (article 3g). Divers autres textes de l'UA soulignent que la démocratie garantit la protection des droits de l'homme et du droit au développement, ainsi que la paix et la sécurité. L'engagement de l'UA en faveur de la démocratie, de la paix et de la sécurité est clairement énoncé dans le *Protocole d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération* de 2002 et dans la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* de 2007. Dans le cadre de leur engagement à promouvoir la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité, les États membres de l'UA ont institutionnalisé la pratique de la tenue régulière d'élections. Si la tenue d'élections est importante, il est tout aussi crucial de faire en sorte que les processus électoraux soient soutenus par une culture d'élections transparentes et crédibles. La *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique* de l'OUA/UA de 2002 stipule que « des élections transparentes et crédibles constituent un élément clé permettant de garantir le droit fondamental et universel à la gouvernance participative et démocratique ».¹
2. Par ailleurs, l'UA reconnaît qu'il n'existe pas de lien direct entre les élections en soi, d'une part, et le processus de démocratisation, la paix et la sécurité, d'autre part. En d'autres termes, certaines élections permettent d'instaurer la gouvernance démocratique, la paix, la sécurité et la prospérité pour les citoyens. Dans d'autres cas, des élections mal préparées et/ou organisées à un moment peu propice mettent en péril la démocratie et génèrent une instabilité politique qui remet en cause les acquis du développement. Pour certains États membres de l'UA, les élections ont contribué à jeter les

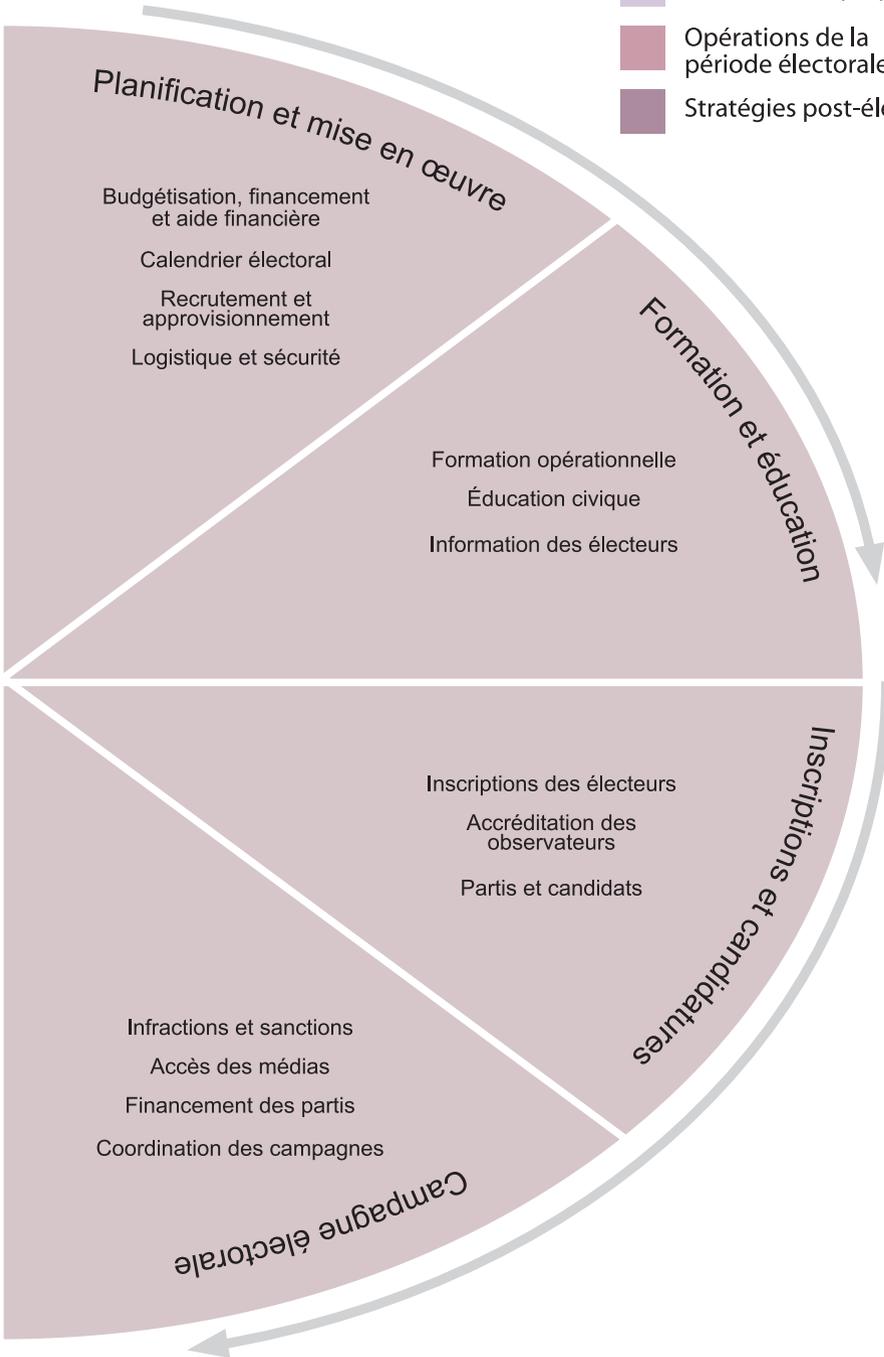
fondements solides de la gouvernance démocratique ; pour d'autres, par contre, elles ont conduit à des conflits violents entre les acteurs politiques et à la contestation des résultats. Plusieurs textes de l'UA reconnaissent les risques liés aux élections, et ont mis en relief la violence et l'instabilité résultant des élections contestées. Les efforts visant à consolider la démocratie sont compromis lorsque les résultats sont contestés et lorsque de tels différends peuvent dégénérer en violence politique.

3. Il importe de relever que, bien que les élections soient un élément central du processus démocratique, elles n'instaurent pas toujours la démocratie et ne garantissent ni la paix, ni la sécurité. Afin que les élections contribuent à la consolidation de la démocratie, il est impératif de mettre en place des institutions appropriées, y compris des organismes indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections, et de garantir le rôle des partis politiques et des organisations de la société civile à toutes les étapes du cycle électoral.² En outre, les élections consolident la paix et la sécurité dans les situations où il existe déjà une culture de tolérance, ainsi qu'un dialogue politique régulier entre les principales parties prenantes du processus démocratique, et où les populations ont confiance aux institutions démocratiques. En particulier, il est essentiel que les préparatifs politiques appropriés soient effectués avant la tenue des élections, notamment dans les pays sortant d'un conflit, et où le processus de promotion de la démocratie et de la paix est actuellement en cours.
4. Compte tenu de tous ces facteurs, l'approche de l'UA concernant les conflits et les tensions liés aux élections doit être adaptée au cycle électoral et, ce faisant, avoir ainsi une approche à long-terme. Le cycle électoral complet est décrit dans le schéma ci-dessous.
5. Du point de vue du cycle électoral, l'UA doit mettre l'accent sur la prévention des conflits et la diplomatie préventive

Le cycle électoral



- Pré-électoral (préparations)
- Opérations de la période électorale
- Stratégies post-électorales



avant les élections. Outre le travail qu'accompli actuellement le Département des affaires politiques, l'UA doit déployer davantage d'efforts pendant la période pré-électorale en vue d'empêcher que des conflits surgissent après la proclamation des résultats des élections. Actuellement, l'UA concentre surtout ses efforts sur l'observation et le suivi des élections pour établir si les processus électoraux ont été libres et réguliers. Pendant la phase post-électorale, l'UA axe essentiellement ses efforts sur la médiation, surtout lorsque les résultats d'une élection sont contestés et dégènèrent en violence politique. En fait, dans la majorité de ces situations, l'UA n'assume pas de rôle de leadership ; elle cède plutôt le rôle de premier plan aux communautés économiques régionales (CER).

6. C'est compte tenu de ce qui précède, et à la suite de la crise post-électorale survenue au Kenya en décembre 2007, que la Conférence de l'Union et le Conseil de paix et de sécurité ont souligné la nécessité de mener une étude sur les conflits liés aux élections. Le Groupe des Sages a été chargé d'initier une réflexion sur les tensions et crises électorales, afin de recommander au Conseil de paix et de sécurité et au président de la Commission de l'UA des stratégies pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et différends liés aux élections. Dans le cadre de son programme de travail pour l'année 2008, le Groupe des Sages a entrepris cette étude sur les tensions et les crises liées aux élections en vue de contribuer à la prévention des conflits sur le continent. Cette étude a pour objectif principal le renforcement des capacités africaines à relever ces défis, notamment celles de l'UA dans le domaine de l'observation des élections aux niveaux national, régional et continental.

Processus de démocratisation et élections en Afrique : progrès, problèmes et perspectives

7. La vague de démocratisation en Afrique qui se déferle depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990 est le résultat de la convergence d'un certain nombre de conditions et d'évènements. Après des années de dictatures militaires et de gouvernements à parti unique, il y a eu une forte pression populaire en vue d'une participation accrue à la vie politique et du respect de la responsabilité des gouvernements, et ce dans le cadre d'une nouvelle dynamique en faveur du renouveau politique. Un autre facteur important a été la fin de la Guerre froide, qui a déclenché des pressions externes en faveur de la démocratisation, lesquelles ont été déterminantes pour le processus de changement. La simultanéité de ces facteurs a débouché, à grands renforts de publicité, sur la « seconde libération » du continent, marquant ainsi une étape importante dans la renaissance politique de l'Afrique. Près de vingt ans après l'instauration du pluralisme politique, l'Afrique a réalisé des avancées remarquables dans l'institutionnalisation des principes fondamentaux et des pratiques de gouvernance démocratique avec l'organisation systématique et régulière d'élections et une plus grande fréquence des alternances à la tête des États. Si la tenue d'élections et les alternances démocratiques sont la preuve que la démocratie est en progrès, des obstacles ne continuent pas moins à subsister. Ainsi que l'ont démontré les violences électorales qui ont marqué les scrutins organisés récemment dans certains pays africains, la consolidation et la viabilité du processus démocratique dépendent de l'adoption de règles fondamentales et de la mise en place de structures annexes régissant la compétition politiques.
8. Au cours de ces deux dernières décennies, la lame de fonds constituée par les pressions internes et externes a contraint

les dirigeants africains à organiser des conférences nationales et d'autres espaces de dialogue qui ont contribué à la transition de gouvernements autoritaires à des gouvernements élus. Dans la majorité des pays africains francophones, des conférences nationales souveraines ont contribué à la mise en place de mécanismes de transition qui ont donné un souffle nouveau au pluralisme politique et façonné l'environnement socio-politique pour qu'il soit propice à la compétition politique. Dans la plupart des pays africains anglophones, il y a eu des changements mineurs aux structures constitutionnelles existantes, afin de permettre l'instauration du pluralisme politique. Depuis l'avènement du pluralisme, les élections sont devenues des éléments déterminants dans le processus de changement, parce qu'elles permettent aux populations d'exprimer leur volonté, facilitent l'alternance et confèrent la légitimité aux gouvernements élus. Non seulement les élections permettent au peuple de choisir ses représentants, mais elles constituent également le moyen le plus important pour redéfinir les relations mutuelles entre le gouvernement et la population.

9. Entre 1989 et 1994, 38 pays africains ont organisé des élections pluralistes, tandis que 11 autres États ont suivi, en tenant leurs premières élections entre 1995 et 1997. Pendant la même époque, 16 pays ont organisé leur deuxième élection pluraliste. Les premières élections pluralistes qui se sont déroulées au début des années 1990 ont débouché sur des percées décisives qui ont amorcé la libéralisation progressive de la scène politique et l'élargissement des libertés civiles. La première phase des transitions démocratiques africaines s'est faite suivant trois modèles différents. Dans certains pays, les partis d'opposition, en conjonction avec une société civile dynamique, ont mené campagne en faveur de réformes fondamentales qui ont fait la différence en permettant l'entrée en scène de nouveaux dirigeants, grâce à des élections pluralistes. Dans le second modèle, bien que des groupes d'opposition aient pris l'initiative pour que soient entreprises des réformes du système politique, les partis au pouvoir ont soit fait

échouer ces initiatives, soit les ont vidées d'une bonne partie de leur substance. Ainsi, la majorité des partis au pouvoir ont fini par remporter les élections qui ont suivi. Dans le troisième modèle, les pressions démocratiques ont été le détonateur de profondes divisions ethniques qui ont conduit à des guerres civiles.

10. Les débuts des transitions démocratiques ont été marqués par le développement graduel de partis politiques ayant des programmes et objectifs communs. Les partis politiques sont incontournables dans le processus de démocratisation, parce qu'ils sont les principales structures de participation, conférant un sens à la compétition et offrant à l'électorat des perspectives et visions alternatives. À travers l'Afrique, les pratiques et les normes démocratiques ont été consolidées là où des partis politiques ont pu émerger avec des programmes politiques cohérents jouissant de l'appui populaire. Dans la plupart des pays, après de nombreuses années au cours desquelles les partis politiques avaient été interdits, il leur a fallu beaucoup de temps pour retrouver leur force et reprendre leur envergure. Le processus de structuration des partis politiques a également été entravé par des enjeux ethniques et régionaux exacerbés par le processus démocratique et soulevant de graves inquiétudes sur la stabilité politique de certains pays.
11. Vers la fin des années 1990, bien que les élections et le pluralisme politique aient été intégrés dans de nombreuses sociétés, il y a eu un renouvellement du débat dans différents pays sur la nécessité de réviser les règles qui régissent la compétition politique, en particulier à travers la mise en place de structures constitutionnelles véritablement adaptées aux exigences des transitions démocratiques. Les mouvements en faveur des réformes constitutionnelles sont nés de la reconnaissance que la plupart des avancées démocratiques des années 1990 avaient été réalisées dans la précipitation et que, de ce fait,

la plupart des pays africains avaient eu très peu de temps pour institutionnaliser des procédures appropriées pour une gouvernance basée sur la volonté populaire. Par ailleurs, bien que les élections soient devenues des éléments essentiels de la transformation de la scène politique, seule une attention limitée a été accordée à l'élaboration de règles et à la mise en place d'institutions solides pour faciliter une compétition prévisible et structurée. La dynamique en faveur de la réforme des règles électorales a conduit à la mise en place de structures électorales compétentes, autonomes et impartiales pour gérer l'organisation des élections. Ces efforts ont, en partie, visé la mise en place de structures transparentes et autonomes chargées de gérer le processus électoral. En plus des campagnes en faveur des réformes électorales, les mouvements pour la réforme constitutionnelle ont, de manière plus large, porté sur la promotion d'un environnement institutionnel propice à une véritable concurrence électorale. Il y a là une reconnaissance que la démocratie implique davantage que la tenue d'élections ; d'où la nécessité d'une société civile dynamique, d'un pouvoir législatif indépendant et efficace et d'un pouvoir judiciaire impartial.

12. Les expériences de réformes électorales et d'autres changements constitutionnels diffèrent d'un pays à l'autre à travers le continent, traduisant ainsi la force des mouvements de réforme, la disposition des autorités à répondre à ces demandes et les enjeux politiques liés au changement constitutionnel. Dans l'ensemble, depuis la fin des années 1990, les réformes constitutionnelles et électorales ont abouti à trois résultats. Dans le premier cas, en raison des conflits parmi les élites et des divisions ethniques, certains pays n'ont pas réalisé de progrès notables dans la modification des règles régissant la compétition électorale ; au contraire, et malgré les demandes de réformes constitutionnelles, ces pays ont plutôt connu une impasse dans le dialogue sur les règles régissant le pluralisme politique. Ces pays continuent à être marqués par

de profondes dissensions et une grande incertitude politique. Dans le deuxième cas, certains pays ont institué des réformes constitutionnelles et électorales d'envergure qui ont stabilisé le paysage politique pluraliste et libéralisé de façon significative l'environnement politique et social. Dans la plupart de ces pays, les dirigeants ont été régulièrement élus par le biais de processus participatifs, compétitifs, libres et réguliers, et qui ont également été pacifiques.

13. Entre ces deux cas, il y a des pays qui s'efforcent d'instaurer des démocraties participatives en se fondant sur des institutions qui n'ont pas été réformées et dont le fonctionnement n'est pas clairement défini. Dans ces pays, le processus d'élaboration de nouvelles règles fait face à de grandes difficultés, dûes en grande partie à l'existence de sérieuses contraintes entravant la participation effective des partis politiques au processus. Par ailleurs, certains de ces pays ont connu des reculs dans le domaine des réformes démocratiques, rendant ainsi difficile la libéralisation de l'espace politique.
14. Malgré ces trois scénarii très divers, depuis l'avènement du pluralisme, la plupart des pays africains ont organisé en moyenne trois élections, témoignant ainsi des réelles avancées enregistrées dans la vague de démocratisation. L'organisation régulière d'élections a été l'une des plus grandes réussites du processus de démocratisation, qui a pu ainsi s'auto-consolider. Dans le contexte socio-économique difficile que connaissent la plupart des pays africains, l'essor de la démocratie a défié les scénarii pessimistes qui doutaient de la possibilité de changements politiques positifs en Afrique. La démocratie a prospéré dans des pays où il y a eu alternance entre les principaux partis politiques et où les partis d'opposition ont pu accéder au pouvoir. Ces pays ont également bénéficié de niveaux élevés de confiance dans la crédibilité des règles électorales et dans la consolidation des institutions qui complètent et soutendent une compétition

saine. Mieux encore, ces pays sont devenus des modèles de démocratie viable dont les expériences ont été reproduites dans diverses régions à travers l'Afrique. Dans d'autres pays, le système du parti dominant a persisté, celui-ci étant marqué par le maintien au pouvoir de façon continue d'un seul parti, le rôle marginal des partis d'opposition et, dans certains cas, la prévalence de l'intolérance et de l'animosité dans les relations sociales.

15. L'autre tendance marquante du processus de démocratisation depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990 a été le redressement remarquable de pays qui avaient été plongés dans des guerres civiles. Les efforts internationaux déployés dans les nations ravagées par la guerre pour négocier des compromis constitutionnels ont permis de créer progressivement des conditions propices à l'émergence d'expériences démocratiques solides, qui ont à leur tour permis de mettre un terme à plusieurs années de l'effondrement de l'État et de démentir les clichés selon lesquels l'Afrique est un continent où règne l'anarchie. Outre les leçons tirées des expériences ayant déclenché des guerres civiles, ces pays ont bénéficié des ressources accordées par la communauté internationale en vue, entre autres, d'appuyer l'élaboration de règles constitutionnelles stables avant les élections, la gestion des processus électoraux et la mise en œuvre d'un ensemble de programmes d'appui dans les domaines socio-économiques pour consolider les acquis de la démocratie. Bien qu'ils soient encore au tout début de leurs expériences démocratiques et qu'ils soient toujours confrontés à des obstacles liés à des capacités institutionnelles insuffisantes, le relèvement remarquable des pays qui ont été ravagés par la guerre est une étape importante dans les annales du processus de démocratisation sur le continent. Ces expériences réussies de relance démocratique peuvent également être édifiantes et formatrices pour les pays qui continuent à être confrontés, de façon persistante, à des conflits politiques et à des violences structurelles.

16. Après presque deux décennies de transition démocratique, les progrès accomplis en Afrique dans ce domaine sont loin d'être uniformes, mais il est généralement admis que dans pratiquement tous les pays du continent la démocratie est un processus et non un évènement instantané ; en outre, il est accepté que l'élément primordial dans l'instauration d'une culture démocratique en Afrique est d'ancrer les pratiques actuelles dans des procédures claires et précises et dans des institutions solides, soutenues par des groupes dynamiques de la société civile jouant le rôle d'opposition. Les très importantes réformes opérées au sein des processus électoraux en Afrique ont abouti à une convergence appréciable sur les règles régulières et transparentes devant régir l'organisation des élections. Cette convergence continentale est démontrée par la mise en place de multiples organismes de gestion des élections opérationnels (OGE), financés par le trésor public. Il a été reconnu que de tels organismes, lorsqu'ils sont bien outillés, constituent la meilleure protection contre toute forme de manipulation et d'autres pratiques compromettant la crédibilité des élections et provoquant de la violence. De même, la tendance actuelle qui consiste à observer et à faire superviser les élections par des acteurs locaux et internationaux a joué un rôle important dans le renforcement de la crédibilité et de la transparence des processus électoraux. Dans plusieurs pays africains ayant réussi à organiser des élections qui ont conduit à des alternances et au renforcement de la démocratie, il y a eu une évolution saine visant à consolider ces processus.
17. C'est dans ce contexte que la limitation du nombre de mandats présidentiels, très souvent à deux mandats, est devenue une disposition commune aux constitutions démocratiques adoptées dans les années 1990. Du fait de ces dispositions, un certain nombre de présidents ont quitté leurs fonctions après avoir achevé leurs deux mandats. Dans d'autres cas, les partis au pouvoir ont décidé d'abolir cette limitation ou de proroger

le mandat présidentiel au motif que ces dispositions constitutionnelles limitaient le choix démocratique des citoyens de façon factice. Alors que certains des pays qui se sont engagés dans ce processus ont réussi à mener les réformes constitutionnelles requises, d'autres ont échoué dans leurs tentatives en raison de fortes réactions internes hostiles.

18. Au moment où les normes et les modèles démocratiques se renforcent dans les pays africains, un consensus est en train d'émerger selon lequel la compétition électorale a produit des effets multiplicateurs qui ont eu des répercussions sur d'autres volets de la société. Les élections et la compétition électorale ont contribué à la libéralisation de la société en permettant aux citoyens de mieux faire entendre leur voix et en les dotant d'une plus grande capacité de lutte pour obtenir des libertés politiques et civiles. Les pays qui ont organisé des élections connaissent également une plus grande liberté de la presse, des exigences plus fortes de la part des citoyens qui demandent des comptes à leur gouvernement et l'essor d'un large éventail d'organisations œuvrant à l'instauration de la démocratie. Ces effets d'entraînement positifs ont, à leur tour, renforcé la légitimité des dirigeants et la réciprocité entre gouvernants et gouvernés. La culture démocratique émergente est encouragée par les résultats des enquêtes à grande échelle effectuées à travers l'Afrique, qui montrent que les populations appuient massivement la démocratie et rejettent les systèmes autoritaires.
19. Les progrès accomplis dans l'approfondissement de la démocratie sont menacés par l'émergence d'élections qui sont violemment contestées et par le retour des militaires au pouvoir dans certaines régions d'Afrique. Malgré les dispositions de l'UA contre la prise du pouvoir par la force et la dénonciation des coups d'État militaires, au cours des trois dernières années, il y a eu une résurgence du militarisme et des gouvernements militaires dans plusieurs pays.

Dans certains cas, les militaires ont tiré prétexte du désordre existant au sein des institutions civiles, en particulier des divisions entre les dirigeants civils sur des questions nationales clés. Dans d'autres, les militaires se sont emparés du pouvoir soit dit pour empêcher leur pays de sombrer dans le chaos et la violence civile, suite à un processus de transition majeure. En règle générale, l'avènement des régimes militaires est un signe d'échec dans l'entreprise visant à consolider les relations entre civils et militaires, qui doivent être soutenues par l'éthique démocratique du contrôle civil. Cette situation témoigne également de la fragilité ou du déclin des institutions démocratiques qui sont par conséquent dysfonctionnelles. Renforcer et consolider les institutions démocratiques et inculquer une culture de la démocratie et de la paix contribueront énormément au renversement du phénomène inquiétant du militarisme.

La violence et les conflits politiques liés aux élections : causes et conséquences

20. Les conflits électoraux et la violence politique ont caractérisé les processus de démocratisation en Afrique, révélant des faiblesses dans la gestion des élections et dans les règles en vue d'une compétition politique saine, ainsi que l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial pour interpréter et statuer sur les différends électoraux. Les défis à relever du phénomène de la violence électorale reflètent les problèmes transitionnels initiaux liés à la gestion des élections et à la mise en place d'institutions chargées de gérer la compétition et qui seront largement acceptées par les vainqueurs comme par les perdants. Dans d'autres situations, la violence politique et électorale survient dans une certaine mesure à cause des réactions de groupes qui ont été délibérément désavantagés par leurs opposants. Les perdants aux élections invoquent toujours la manipulation intentionnelle des processus

démocratiques et électoraux pour justifier le recours à la violence. Bien qu'un certain niveau de violence intervienne aux différentes étapes du processus électoral, la multiplication du nombre de contestations électorales conduisant à des actes de violence à grande échelle est un nouveau sujet de préoccupation. Le fait que des élections débouchent sur des conflits et de la violence, en plus d'entraîner des pertes en vies humaines et la destructions de biens, pose des questions non seulement par rapport à l'organisation et à la gestion des élections, mais également par rapport à leur impact à long terme sur la consolidation de la compétition politique.

21. Dans l'ensemble, toute forme de violence qui, à n'importe quelle étape du cycle électoral, résulte de différences de points de vue, d'opinions et de pratiques peut se percevoir comme violence électorale. Comme l'une des formes de conflit politique, la violence électorale survient en règle générale lorsque des groupes et des partis recourent à la force pour intimider leurs opposants, afin de modifier le processus électoral et ses résultats en leur faveur. Dans le fond, la violence électorale nuit à la compétition politique et criminalise toute opinion dissidente. Le recours aux menaces et à l'intimidation au cours de l'inscription sur les listes électorales peut priver une partie de la population de ses droits, tandis que les attaques et les assassinats pendant la campagne électorale peuvent amener les candidats à boycotter les élections. Dans certains cas, les partis peuvent recourir à certaines formes de violence électorale pour s'emparer du pouvoir et étouffer, une fois pour toutes, le processus démocratique. La violence électorale et politique peut survenir également au lendemain d'élections contestées, lorsque des groupes ou partis recourent à la violence pour remettre en question la légitimité des résultats ou pour les modifier entièrement. La violence, qu'elle soit locale ou nationale, affecte négativement la stabilité sociale et si elle n'est pas bien maîtrisée peut, juxtaposée avec d'autres

divisions conflictuelles, mener à l'anarchie et à la guerre civile.

22. Vers la fin des années 1980 et au début des processus de démocratisation en Afrique, la violence électorale et politique était causée par la détermination des partis au pouvoir, alors en butte à la contestation de partis d'opposition émergents, à se maintenir au pouvoir. Dans cette phase fragile du processus de démocratisation, les partis au pouvoir, habitués à occuper les devants de la scène politique, n'étaient pas disposés à reconnaître la contribution et la légitimité des forces d'opposition. La violence survient souvent pendant le processus électoral, en particulier lorsque les candidats aux élections cherchent à mobiliser l'électorat en utilisant tous les moyens disponibles. Confrontés aux pressions intenses de nouveaux partis politiques inexpérimentés, certains partis au pouvoir ont eu recours à la violence politique, afin de manipuler le processus électoral et ses résultats. Ils ont également exploité à leurs fins des institutions publiques partisans, en particulier les forces militaires, paramilitaires et de police, contre les groupes d'opposition. Les violences politiques et électorales perpétrées par les partis politiques au pouvoir comprenaient, entre autres, la dispersion par la force des réunions politiques, l'agression physique, l'attaque et la détention arbitraire des dirigeants et de leurs sympathisants, la torture, l'assassinat et la destruction injustifiée de biens. Par ailleurs, la manipulation flagrante du processus électoral, notamment l'achat de votes, l'intimidation des électeurs, la fraude et la destruction des urnes, est devenue partie intégrante du répertoire des actes de violence pour les partis résolus à empêcher leurs opposants d'accéder au pouvoir. De même, les groupes et partis d'opposition, invoquant le principe de l'équité et cherchant à se défaire des années de dictature, ont également commis des formes de violence comme des manifestations violentes dans les rues, des

incendies criminels et la destructions de biens pour répondre à la violence initiée par l'État.

23. Les formes de violence électorale qui ont caractérisé les processus électoraux ont souvent persisté dans la phase post-électorale, en particulier lorsque des partis ayant perdu les élections ont remis en cause la légitimité des vainqueurs. Au milieu des années 1990, les partis ayant perdu les élections en ont contesté les résultats, en organisant des manifestations publiques et des arrêts de travail, en détruisant de manière injustifiée les biens et en menaçant et intimidant leurs opposants. Ces événements ont, à leur tour, suscité des réponses violentes de la part de régimes qui ont cherché à rétablir l'ordre, la paix et la sécurité. Dans certains cas, la spirale de la violence tout au long du processus électoral a obligé les partis d'opposition à revoir leurs stratégies par rapport aux partis vainqueurs, surtout dans les situations où des violences organisées ont réussi à limiter les aptitudes organisationnelles de jeunes partis fragiles.
24. En outre la réticence des partis au pouvoir à accepter le pluralisme et la compétition politique légitime pendant la période initiale du processus de démocratisation, les profonds clivages ethniques et régionaux existant dans la plupart des pays africains ont également contribué à la violence politique et électorale, en amplifiant les enjeux de la compétition. Dans les sociétés ethniquement divisées, les enjeux qu'implique l'échec ou la victoire aux élections sont souvent essentiels pour le bien-être de communautés tout entières. Avec la politisation des identités ethniques et communautaires, gagner une élection peut devenir une question de survie aux yeux des partis qui s'affrontent pour le pouvoir. En Afrique, la violence électorale est survenue lorsque des incertitudes quant aux résultats électoraux ont exacerbé les conflits communautaires, ethniques et religieux. L'élément le plus caractéristique de ce courant se voit lorsque

des hommes politiques recherchent le soutien des électorats ethniques et régionaux pour remporter les élections, sans essayer d'atteindre d'autres groupes. Les cas les plus connus de violence électorale en Afrique ont vu la participation des élites des groupes ethniques différentes utilisant l'intérêt partisan et sectaire respectif de ces derniers pour transformer ainsi les élections en une lutte à somme nulle. Ces formes de mobilisation ont, à leur tour, provoqué des réactions violentes de la part des groupes régionaux et ethniques en compétition, et ont déclenché la violence pendant et après les élections.

25. Dans les situations extrêmes, la violence électorale s'est traduite par le nettoyage ethnique, la balkanisation, des actes de sabotage, des expulsions et des déplacements de masse. Les conséquences de ces actes de violence ont été la privation des droits électoraux pour les populations appartenant à ces ethnies et à ces régions, ce qui n'a pas permis aux candidats des partis d'opposition de bénéficier des conditions nécessaires pour efficacement participer au processus. Dans certains pays, les formes de marginalisation et de privation de droit de vote se sont poursuivies même dans la phase post-électorale, où des groupes et des communautés entières ont subi des privations sur le plan économique en raison de leur appui aux partis ayant perdu les élections, ce qui a accentué leur marginalisation et leur exclusion de la scène politique.
26. Une des conséquences des conflits politiques et électoraux des années 1990 a été la militarisation progressive de la société, du fait que dans certains pays, les groupes qui s'estimaient marginalisés et lésés ont pris les armes pour se protéger contre la violence perpétrée par les groupes d'opposition. Bien que dans certains pays africains la militarisation de larges couches de la société ait été la conséquence de plusieurs années de guerre civile, il y a des pays où la violence résultant des élections a presque toujours généré

une militarisation d'autodéfense qui a continué d'avoir un impact sur les élections suivantes. Lorsque dans certains pays la militarisation coïncide avec la marginalisation économique et politique, une infrastructure de violence dissidente voit le jour. Utilisés au départ pendant la première phase de la compétition électorale et politique, les milices armées et les groupes de jeunes violents se sont progressivement transformés en de solides structures organisationnelles, commettant des actes de violence pendant et après les élections. Dans certains pays, la militarisation des jeunes coïncide avec une pauvreté croissante et prononcée, situation qui favorise l'émergence d'une couche de la population privée de ses droits économiques et dont on peut exploiter le mécontentement et l'amener à commettre des actes de violence politique et électorale.

27. Dans les sociétés qui se sont démocratisées juste après une guerre civile, les processus électoraux ont souvent tourné en confrontation militaire entre des factions armées. La compétition électorale dans des situations d'instabilité politique amène certains partis à déclencher la violence politique comme solution pour accepter la défaite électorale. C'est surtout le cas dans les pays où des programmes de démobilisation et de désarmement ont été mis en œuvre de manière peu efficace et inappropriée. Dans de telles situations, les élections dans les pays en post-conflit exacerbent les conflits existants et durcissent les alliances résultant des conflits, ce qui conduit à des actes de violence. C'est pour cela que les débats sur les élections dans les situations de post-conflit portent essentiellement sur les questions de calendrier et de surveillance : parfois, les élections qui se tiennent trop tôt sans une forte supervision internationale peuvent aboutir à des résultats qui risquent de prolonger le conflit plutôt que de le résoudre. Cependant, comme le démontre la plupart des pays en Afrique sortant de guerre civile, les élections qui se déroulent en période post-conflit

et qui sont organisées grâce aux ressources internationales peuvent contribuer à désamorcer les conflits existants, en mettant en place des institutions durables chargées de la gestion des conflits.

28. Depuis la fin des années 1990, la dynamique en faveur des réformes constitutionnelles et électorales trouve sa source dans la volonté répandue des populations pour la mise en place de structures pour assurer l'équilibre de toute compétition politique, pour lutter contre les scissions ethniques et régionalistes et pour améliorer la transparence, la prévisibilité et l'impartialité de la gouvernance et de l'administration des élections. Certaines réformes constitutionnelles prévoient des changements dans les systèmes électoraux pour atténuer les systèmes selon lesquels le vainqueur rafle toute la mise, ainsi privant certains partis de représentativité électorale. D'autres réformes ont permis de renforcer l'indépendance et l'efficacité des organismes de gestion des élections, les dotant ainsi de capacités et d'autonomie pour en faire des acteurs impartiaux. La priorité accordée à la gestion impartiale et efficace des élections découle essentiellement du fait que les populations déçues par les résultats des élections sont toujours susceptibles de contester les résultats électoraux par des moyens violents. Par ailleurs, pour apaiser la violence électorale et accroître la confiance mutuelle, certaines réformes clés en Afrique ont prévu l'élaboration de codes de bonne conduite pour régir la compétition entre les partis. Lorsque des partis politiques ont eu recours à la violence et à des manœuvres d'intimidation à des fins partisans, les codes de bonne conduite les obligent à respecter un ensemble de principes fondamentaux et de normes civiques.
29. Au-delà des changements visant à améliorer la qualité de la gestion des élections afin de réduire la violence et les conflits, les pays africains ont entrepris de fondamentaux changements constitutionnels pour créer des conditions offrant

des chances égales à tous. Entre autres, il s'agit : de lever les interdictions relatives à la formation de partis politiques ; d'assurer un financement équitable des partis politiques ; de mener des réformes pour réduire la main mise du parti au pouvoir sur l'information et de permettre un accès égal des partis aux principaux organes de presse ; de permettre à la société civile et à d'autres parties prenantes de donner leur point de vue sur les questions politiques ; et de renforcer les capacités du pouvoir judiciaire à statuer sur les différends électoraux. Néanmoins, dans certains pays l'élaboration de constitutions a également occasionné des violences politiques à un degré élevé pendant le processus et à la suite des referenda constitutionnels ultérieurs. À l'instar des élections, les referenda constitutionnels organisés pour établir des règles de compétition ont dû faire face à des réactions violentes de la part des partis et des groupes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, qui cherchaient à imposer des restrictions sur le pluralisme et à écarter les opposants. Dans la plupart des cas, le processus d'élaboration de la constitution a été très contesté et marqué par des conflits, lorsque des groupes et des parties intéressés n'arrivent pas à s'entendre sur de nouvelles règles de partage du pouvoir.

30. De même, la violence et les conflits politiques ont été provoqués par des tentatives des gouvernements et des dirigeants au pouvoir qui voulaient modifier les règles constitutionnelles en vigueur, afin de proroger leurs mandats ou de reformuler les textes pour favoriser certains candidats à leur succession. Depuis le début des années 2000, les débats sur la limitation du nombre des mandats en Afrique ont été une source de conflits, divisant les sociétés et aggravant les tensions politiques, avec des partis qui, parce qu'ils s'estimaient lésés, ont eu recours ou ont menacé de recourir à la violence pour défendre le statu quo. Les conséquences des conflits provoqués par les tentatives de limitation des mandats ont presque toujours influé sur les processus électoraux, ceux

qui détiennent le pouvoir essayant d'utiliser les élections pour légitimer de tels changements, tandis que les adversaires se battent pour les empêcher de réaliser leurs desseins. Dans certains cas, les contestations sur les dispositions constitutionnelles et la limitation des mandats ont été violentes ou ont présagé un début de violence électorale généralisée.

31. Lorsque des règles électorales et constitutionnelles sont établies, la violence survient en raison soit de la modification délibérée des règles établies, soit de carences organisationnelles dans la gestion de ces règles. Les pays qui ont connu la violence électorale sont souvent caractérisés par une contestation élevée de la légitimité des précédents résultats électoraux, en particulier par les partis ayant perdu les élections. La frustration face aux élections entachées de fraude dégenère souvent en violence, en particulier dans les situations où il existe une forme d'utilisation sélective de la loi aux fins d'exclure les adversaires politiques et d'étouffer la volonté du peuple. Les récentes explosions de violence électorale rappellent la phase naissante du processus de démocratisation en Afrique, pendant laquelle les règles électorales pour une compétition pluraliste n'étaient pas généralement admises et des partis politiques puissants qui avaient longtemps dominé le processus politique refusaient de reconnaître leur défaite. Dans ces cas, les groupes d'opposition qui n'ont jamais eu l'opportunité d'être au pouvoir perçoivent les élections comme un moyen de parvenir au pouvoir, tandis que ceux qui détiennent ce pouvoir considèrent les élections comme un moyen d'asseoir et de pérenniser leur règne.
32. Quel qu'en soit le lieu, la violence électorale met en péril la démocratie, en altérant les mécanismes courants de la compétition politique mais, de manière plus radicale, en accentuant la résignation et l'isolement des masses populaires vis-à-vis des hommes politiques. Dans les situations où des pays africains ont accompli des progrès considérables vers

l'instauration du pluralisme, l'incidence sans cesse croissante de la violence électorale a freiné l'élan en faveur de la consolidation du processus démocratique. Dans certains pays qui ont connu une histoire de coexistence et d'entente interethniques, les conflits violents résultant des élections mal organisées ont ressuscité des failles dans la société, mettant ainsi en doute les modèles de construction de l'État et la coexistence nationale.

33. Il existe actuellement une inquiétude croissante envers les actions menées par la communauté internationale lors des derniers résultats d'élections ayant fait l'objet de contestations ; la communauté internationale a réagi rapidement en proposant des arrangements négociés, afin de stabiliser les situations explosives. Bien qu'on puisse comprendre que les acteurs nationaux et internationaux réagissent promptement pour prévenir la déstabilisation des institutions nationales suite à la violence électorale, des propositions radicales sur les arrangements relatifs au partage du pouvoir et des institutions pourraient affaiblir la tendance vers l'établissement de règles compétitives qui déterminent de manière claire et précise les vainqueurs et les perdants. À la suite de processus électoraux violents, les arrangements relatifs au partage du pouvoir qui mettent en place des coalitions dirigeantes à base élargie peuvent récompenser des partis qui ont intimidé les opposants et commis des actes de violence. Elles peuvent éventuellement compromettre les valeurs démocratiques, en enlevant toute valeur à la compétition électorale. En outre, les institutions post-électorales de partage de pouvoir peuvent finir par être des solutions éphémères qui, bien qu'elles mettent un terme à la vague de violence, créent des gouvernements divisés et dysfonctionnels. Dans le cas de ces dispositions de partage de pouvoir, le défi pour les partenaires concernés est de saisir les opportunités éphémères qui s'offrent à eux pendant les périodes de stabilité relative, pour élaborer des règles durables qui empêchent la reprise de la violence électorale.

Instruments importants de l'UA pour la paix, la démocratie et les élections crédibles

34. L'UA s'est résolument engagée à instaurer la gouvernance démocratique et la paix en Afrique. À cet effet, les 53 États membres de l'UA ont adopté des instruments importants relatifs à la paix, à la démocratie et à des élections crédibles. Le présent chapitre examine le contenu desdits instruments, tels que consacrés dans les divers textes officiels de l'UA. Le chapitre est scindé en quatre parties. La première partie analyse les engagements de l'UA concernant la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité en général. La deuxième partie concerne essentiellement les déclarations de l'UA sur l'organisation d'élections démocratiques crédibles. La conclusion met en exergue les autres défis qui exigent de l'UA des réponses de politiques stratégiques.

LES INSTRUMENTS CLÉS DE L'UA POUR LA DÉMOCRATIE, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

L'Acte constitutif

35. L'*Acte constitutif de l'Union africaine* adopté en 2000 est le principal instrument et le traité fondateur qui engage les États membres à établir des structures de gouvernance démocratique représentatives et attentives aux besoins des populations, dans un environnement de paix et de stabilité. Les articles 3 et 4 de l'Acte constitutif énoncent respectivement les objectifs et les principes fondamentaux de l'UA. L'élément central de ces deux articles est l'acceptation claire et sans équivoque de gouvernements démocratiquement élus, ainsi que la condamnation et le rejet sans appel des changements anticonstitutionnels de gouvernement conformément à la *Déclaration de Lomé* adoptée en 2000. Dans ces deux articles, l'UA défend les principes démocratiques fondamentaux selon lesquels les élections sont la voie légitime de changement

de pouvoir et l'unique moyen démocratique d'exprimer la souveraineté du peuple dans une démocratie représentative. L'Acte constitutif reconnaît également qu'une gouvernance démocratique viable en Afrique exige la stabilité politique, la paix et la sécurité conformément au *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, adopté en 2002. Sans stabilité politique, sans paix et sécurité, la démocratie risque d'être compromise et le développement socio-économique ne pourra pas être réalisé. C'est la raison pour laquelle l'UA s'est fixée, entre autres, les principaux objectifs suivants tels que consacrés dans l'Acte constitutif :

- promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité à travers le continent ;
- promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; et
- promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples conformément à la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* et aux autres instruments importants relatifs aux droits de l'homme.³

36. Les objectifs ci-dessus illustrent l'architecture en évolution des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix en Afrique. Un ensemble de principes clairs et précis les complète, principes qui orientent le fonctionnement de l'UA tel qu'énoncé dans l'article 4. Il s'agit notamment :

- du respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ;
- du respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et de la condamnation et du rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives ; et
- de la condamnation et du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.⁴

37. L'UA a réitéré à travers divers autres textes⁵ son engagement à construire une Afrique démocratique, stable, pacifique et prospère.

La Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA)

38. Les États membres de l'UA s'engagent à travers la *Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique* (CSSDCA) à instaurer la paix, la sécurité, la stabilité politique et à assurer le développement socio-économique, ainsi que la coopération et l'intégration régionales/continentales. La Déclaration stipule clairement que « la démocratie, la bonne gouvernance, le respect des droits de l'homme et des peuples et l'état de droit sont des conditions préalables à la réalisation de la sécurité, de la stabilité et du développement sur le continent ». ⁶ La Déclaration adopte trois principes complémentaires, à savoir :

- le règlement pacifique des différends doit privilégier la recherche de solutions africaines aux problèmes de l'Afrique ;
- la prévention, la gestion et le règlement des conflits créent un environnement propice à la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité et du développement ; et
- la responsabilité pour la sécurité, la stabilité et le développement socio-économique du continent incombe principalement aux chefs des États africains. ⁷

39. Au cours de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'UA tenue en 2002 à Durban, en Afrique du Sud, le *Protocole d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique* a été adopté, afin de mettre en œuvre la *Déclaration solennelle sur la CSSDCA* préalablement adoptée en 2000. Les dispositions du Protocole d'accord stipulent clairement comment les États membres de

l'UA doivent réaliser les principaux objectifs de sécurité, de stabilité, de développement et de coopération. Le Protocole a également établi un plan pour atteindre cet ensemble d'objectifs et a identifié des indicateurs de performance avec des calendriers précis. Le Protocole d'accord exhorte les États membres à :

- Adhérer aux principes fondamentaux d'une société démocratique plurielle. Ces principes sont notamment : une constitution promulguée avec une convention relative à la déclaration des droits de l'homme, des élections libres et justes organisées à des intervalles définis dans la constitution, des systèmes politiques multipartites, la séparation des pouvoirs, un organe judiciaire indépendant, une presse libre et la liberté d'expression et de réunion, la subordination effective des militaires à l'autorité civile, le devoir de responsabilité et la participation populaire à la gouvernance.
- Respecter le principe du constitutionalisme afin que la classe politique et la société civile de tous les niveaux s'engagent à respecter scrupuleusement les dispositions de la constitution de leurs États.
- Accepter la nécessité d'une amélioration sensible du processus électoral africain, y compris la création de commissions électorales nationales indépendantes et d'autres mécanismes appropriés de nature à garantir la transparence, l'équité et la crédibilité des élections.
- Assurer le respect, la protection et la promotion des droits de l'homme de tous les Africains.
- La mise en place dans les meilleurs délais de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.
- Renforcer, améliorer et pratiquer la bonne gouvernance dans les secteurs publics et privés en Afrique afin d'assurer le respect de l'état de droit, le devoir de responsabilité au

niveau de tous et la transparence dans la gestion des affaires publiques.⁸

40. Le Protocole d'accord va au-delà de simples déclarations et établit clairement les indicateurs de performance et des calendriers pour réaliser un ensemble d'objectifs. D'abord, dans le domaine de la sécurité, le Protocole exhorte les États membres, entre autres, à mettre en place d'ici 2004 des mécanismes ou des institutions nationales pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits avec la participation active des organisations de la société civile et des organisations à base communautaire. Ensuite, en ce qui concerne la stabilité, le Protocole insiste sur les objectifs suivants qui doivent être réalisés :

- Adopter, d'ici 2004, une constitution et une disposition de charte des droits, des élections libres et justes, l'indépendance de la magistrature, la liberté d'expression et la subordination de l'armée aux autorités civiles légitimes, le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement et mettre en œuvre ces principes d'ici 2005.
- Adopter, d'ici 2005, un code de conduite à l'endroit des responsables politiques prévoyant, entre autres, une limitation constitutionnelle du mandat des responsables politiques élus, basé sur le renouvellement de leur mandat ; les gouvernements devront se conformer scrupuleusement à ces règles.
- Créer, d'ici 2003, là où elles n'existent pas encore, des commissions nationales indépendantes et/ou d'autres mécanismes et institutions appropriés afin de garantir des élections libres, justes et transparentes dans tous les pays africains.
- Adopter et normaliser, d'ici 2003, les directives pour l'observation indépendante et effective des élections dans les États membres de l'Union africaine comportant la

mise en place d'une unité électorale efficace au sein de la Commission de l'Union africaine. Ces directives doivent comporter des dispositions sur le renforcement des groupes de la société civile et des groupes de contrôle au niveau local dans chaque pays et sur l'ensemble du continent, en vue d'appuyer le processus dans son exercice d'élections libres et justes et la publication des rapports des différentes équipes d'observation de l'Union africaine.

- Adopter, d'ici 2004, là où elles n'existent pas encore, des lois favorables à la formation et au fonctionnement des partis politiques en veillant à ce que ces partis ne soient pas constitués et gérés sur des bases ethniques, religieuses, sectaires, régionales ou raciales, et déterminer le nombre d'électeurs qu'un parti doit s'assurer pour bénéficier du financement de sa campagne par l'État, sans compromettre la liberté d'association et le principe de la démocratie multipartite.
- D'ici 2005, prendre des mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes et garantir la représentation des femmes dans toutes les institutions nationales, régionales et continentales, ainsi que l'abrogation de toutes les lois discriminatoires à l'encontre des femmes dans les pays africains. Ceux-ci devront également adopter, signer et ratifier le *Protocole à la Charte africain relatif aux droits de la femme en Afrique*, ainsi que d'autres instruments et mécanismes pour garantir et préserver les droits de la femme.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

41. Le Sommet de l'UA de 2002 à Durban, en Afrique du Sud, a non seulement impulsé une dynamique pour la promotion du processus démocratique sur le continent par le biais de l'adoption aussi bien de la *Déclaration du*

NEPAD sur la démocratie que celle du *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs* (MAEP), mais a en outre suscité de l'enthousiasme en faveur de l'élaboration d'une *Charte africaine sur la démocratie*. Cet enthousiasme a conduit à l'organisation d'une conférence continentale sous les auspices de la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud, de l'Association des autorités électorales africaines et de la Commission de l'Union africaine. Cette conférence s'est tenue à Pretoria, en Afrique du Sud, du 7 au 10 avril 2003 sous le thème « Élections, démocratie et gouvernance : renforcer les initiatives africaines ». Dans la déclaration finale qu'ils ont adoptée à l'issue de cette conférence, les participants ont exhorté les États africains à étendre les frontières de la démocratisation.⁹ Un an après la tenue de cette Conférence, les chefs d'État et de gouvernement de l'UA au cours de leur Sommet de 2004, à Maputo, au Mozambique, ont examiné le projet de *Déclaration sur les élections, la démocratie et la gouvernance* et ont donné mandat à la Commission de l'UA de transformer cette déclaration en charte. Lors de la session en mai 2004 du Conseil exécutif, tenue à Addis-Abeba en Éthiopie, la Décision de l'UA d'élaborer une *Charte africaine sur la démocratie* a été réitérée. Il a fallu à l'UA presque trois ans (2004–2007) pour élaborer la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* qui est, à ce jour, le texte qui traduit le plus fermement l'engagement de l'Union vers l'approfondissement et la consolidation de la gouvernance démocratique en Afrique.

42. La *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* a été adoptée le 30 janvier 2007, au cours de la 8^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine tenue à Addis-Abeba. L'adoption de la Charte a été l'aboutissement de plusieurs réunions d'experts gouvernementaux indépendants et juridiques qui ont examiné et amélioré les divers projets

entre 2004 et 2006. De ce fait, l'élaboration de la Charte a été un processus inclusif, afin d'assurer, autant que faire se peut, que les principales parties prenantes apportent une contribution lors de la préparation de ce document historique, destiné à mettre le continent africain sur la voie du respect de la démocratie, des constitutions, de l'état de droit et des droits de l'homme. La Charte est l'instrument de démocratie et des droits de l'homme le plus exhaustif en Afrique.

43. Au début de 2009, les 24 États membres de l'Union africaine ci-dessous avaient signé la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* : le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la République centrafricaine, la République du Congo, Djibouti, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Kenya, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, la République de Maurice, la Namibie, le Nigeria, le Niger, le Rwanda, la Sierra Leone, le Soudan, le Swaziland, et le Togo.
44. Les signataires de la Charte ont tardé à la ratifier. À ce jour, elle n'a été ratifiée que par la Mauritanie et l'Éthiopie. Pour que la Charte devienne un instrument légalement contraignant, il faut que 13 autres États la ratifient. Il faut déployer davantage d'efforts auprès des signataires et de tous les autres États membres afin qu'ils ratifient la Charte le plus tôt possible, et qu'elle puisse ainsi entrer en vigueur et devenir un instrument juridiquement contraignant.
45. Entre 2007 et 2008, le Département des affaires politiques de l'UA a entrepris de mettre en œuvre un programme de sensibilisation auprès de ses États membres, les exhortant à signer et à ratifier la Charte. Les principaux objectifs de ces ateliers de sensibilisation auxquels ont participé toutes les régions du continent étaient de :
 - sensibiliser les décideurs et les autres parties prenantes sur le contenu et l'importance de la Charte ;

- adopter des perspectives communes sur la manière dont la ratification de la Charte peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance dans chacune des régions ;
 - parvenir à une compréhension commune du rôle des différents acteurs dans le processus de ratification ;
 - partager des informations sur les diverses procédures de ratification appliquées par les États membres de l'UA ;
 - adopter une perspective commune sur les actions qui doivent être entreprises au niveau régional et national afin d'assurer que la Charte soit effectivement ratifiée ; et
 - contribuer à la mise en œuvre du cadre continental global pour des actions de sensibilisation, de ratification et de mise en application de la Charte.
46. La Charte est le produit de l'*Acte constitutif de l'Union africaine* dont elle tire sa légitimité et son mandat, en particulier en ses articles 3 et 4, qui engagent les États membres à promouvoir la participation populaire, la paix et la sécurité, le développement humain durable en Afrique, ainsi que le respect des règles constitutionnelles, de l'état de droit et des droits de l'homme. Sa raison d'être repose sur l'engagement antérieur des États membres de l'UA d'instaurer la gouvernance démocratique, tel que consacré dans les nombreuses déclarations, décisions, et instruments (voir la note 9 à la fin du rapport).
47. De fait, la Charte renforce lesdits engagements des États membres de l'UA à instaurer la gouvernance démocratique et rassemble ces nobles déclarations dans un unique traité consolidé, contenant des dispositions juridiquement contraignantes. Ce traité servira de texte de référence consolidé représentant tous les efforts que l'UA a consacrés dans sa promotion d'un agenda global pour la démocratie, les élections et la gouvernance sur l'ensemble du continent. En

adoptant la Charte en janvier 2007, les États membres de l'UA se sont engagés à établir un ensemble commun de normes, de principes et de directives pour la démocratie participative, les élections crédibles et la bonne gouvernance, ainsi qu'à se tenir mutuellement responsables par rapport à leur action ou leur inertie.

48. Plus particulièrement, la Charte est le résultat de la préoccupation de longue date des États membres de l'UA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et l'instabilité politique, l'insécurité et les conflits violents qui en découlent. Les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont devenus un des facteurs majeurs de déstabilisation en Afrique, réduisant à néant les acquis de la démocratie et menaçant le développement socio-économique. L'article 23 de la Charte dispose que l'utilisation des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constituent un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union :
- tout putsch ou coup d'état contre un gouvernement démocratiquement élu ;
 - toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
 - toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
 - tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur, à l'issue d'élections libres, justes et régulières ; et
 - tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques portant atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

49. Se basant sur la *Déclaration de Lomé* adoptée en 2000, l'Acte constitutif de l'UA et l'article de la Charte cité ci-dessus, il est évident que les États membres de l'UA sont résolument engagés à renoncer à la culture de changements anticonstitutionnels de gouvernement. À travers son Conseil de paix et de sécurité, l'UA a pris des mesures punitives contre les coups d'état militaires ; à titre d'exemple, nous citons le coup d'état en Mauritanie, qui a amené l'UA à suspendre ce pays de l'organisation et à déployer des efforts diplomatiques en vue d'y restaurer la démocratie, la paix et la sécurité. Les États membres de l'UA sont plus que jamais fermement résolus à promouvoir la paix et la gouvernance démocratique, en garantissant la participation populaire, la transparence, les élections crédibles, la décentralisation, la responsabilité, l'état de droit, l'égalité entre les sexes, le développement humain et l'éradication de la pauvreté.
50. Dans la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, les États membres de l'UA réaffirment leur engagement à tenir des élections crédibles, transparentes et justes pour améliorer la gouvernance démocratique. Ils sont également en train de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité politique, qui sont des éléments essentielles au développement socio-économique. La Charte exhorte les États membres de l'UA à s'efforcer d'organiser des élections crédibles et véritables, conduisant à des résultats acceptables et légitimes. À cette fin, la Charte exhorte les États membres à :
- créer et renforcer des organismes électoraux nationaux indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections ;
 - créer et renforcer des mécanismes nationaux pour régler, dans les meilleurs délais, les contentieux électoraux ;

- faire en sorte que les partis et les candidats qui participent aux élections aient un accès équitable aux médias d'État pendant les élections ; et
 - adopter un code de conduite contraignant qui lie les partis politiques légalement reconnus, le gouvernement et les autres acteurs politiques avant, pendant et après les élections. Ce code contient un engagement des acteurs politiques à accepter les résultats des élections ou de les contester par des voies exclusivement légales.
51. Un des facteurs qui déclenche des tensions politiques lors des élections est la méconnaissance par les acteurs politiques des élections pluralistes, de leurs règles et de leur mise en application. Cette situation suscite la suspicion et une méfiance mutuelle entre les acteurs clés. À tort, les acteurs politiques ont tendance à estimer que les élections sont un jeu à somme nulle, à l'issue duquel le vainqueur rafle toute la mise et le vaincu perd tout. Les élections devraient être perçues comme étant un jeu à somme positive, à l'issue duquel aussi bien les vainqueurs que les vaincus acceptent les résultats et se doivent de collaborer à la mise en œuvre du processus de gouvernance, suite aux résultats des élections. C'est la raison pour laquelle la Charte, entre autres, exhorte tous les acteurs politiques clés à un dialogue systématique et régulier. L'article 13 de la Charte stipule que « les États parties prennent des mesures pour établir et maintenir un dialogue politique et social, ainsi que la transparence et la confiance entre les dirigeants politiques et les populations, en vue de consolider la démocratie et la paix ». L'adoption de la Charte par l'UA est une étape importante mettant les pays africains sur la bonne voie. L'expérience en la matière a démontré que l'adoption de déclarations novatrices dans les domaines de la paix, de la sécurité et de la démocratie est une chose, tandis que la traduction dans les faits de ces instruments pour en faire des cadres juridiques et des pratiques politiques en est une autre.

Par conséquent, il incombe aux États membres de l'UA de signer, de ratifier et d'intégrer la Charte dans leurs législations nationales. Des mesures concrètes vers la réalisation des buts et objectifs de la CSSDCA et de la Charte contribueront de manière considérable à l'instauration de la paix et à la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique.

LES INSTRUMENTS CLÉS DE L'UA POUR LES ÉLECTIONS CRÉDIBLES

52. Le chapitre précédent a décrit les divers instruments majeurs de l'UA pour assurer la démocratie, la paix et la sécurité en Afrique. Le chapitre qui suit insiste davantage sur les instruments clés de l'UA concernant les élections crédibles. Presque tous les instruments susmentionnés de l'UA relatifs à la gouvernance démocratique recouvrent divers aspects du processus électoral, mettant un accent particulier sur l'importance des élections dans le domaine de la démocratie, de la paix et de la stabilité politique. Par ailleurs, il existe des instruments particuliers qui précisent l'engagement de l'UA à tenir des élections crédibles, transparentes et légitimes. Ces instruments sont importants parce que l'expérience a démontré que le simple fait de tenir des élections régulières, bien que ce soit une bonne chose en soi, n'est pas un indicateur suffisant pour évaluer « le niveau de démocratie d'un pays ». Bref, les élections toutes seules ne promeuvent pas la démocratie, la paix et la stabilité politique. Il faut insister sur la qualité des dites élections par rapport à la démocratie, la stabilité politique et la paix. Bien que dans la majorité des pays, les élections conduisent à la démocratisation de la société, à la stabilité, à la paix et à la sécurité, dans d'autres elles provoquent l'instabilité politique, la violence et la guerre. Les États membres de l'UA doivent instaurer un environnement au sein duquel les élections constituent un actif politique plutôt qu'un frein envers la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité.

53. Il devient de plus en plus évident que si la tenue d'élections régulières est un indicateur crucial des progrès accomplis vers la démocratie en Afrique, la régularité et la périodicité des élections ne sont pas en soi une mesure appropriée pour évaluer les avancées démocratiques réalisées. En plus de la régularité et de la périodicité, il importe de veiller à ce que le processus électoral soit transparent, ouvert à tous, crédible, consultatif et géré de manière impartiale. Il est également nécessaire de veiller à ce que les résultats des élections soient acceptés et légitimés, et que tous les principaux acteurs s'en approprient de manière collective. Les règles du jeu doivent être connues et largement acceptées par toutes les parties prenantes. Les résultats des élections ne doivent pas être connus d'avance. Maîtriser les procédures et ne pas connaître à l'avance les résultats des élections définit ce que certains ont qualifié de certitude procédurale et d'incertitude sur le fond. Selon certains chercheurs, afin de garantir la qualité des élections, la gouvernance électorale doit reposer sur la légitimité et la certitude procédurales, tout en garantissant, en même temps, une incertitude sur le fond :

La relation étroite entre la légitimité procédurale et l'incertitude sur le fond constitue le défi paradoxal de « l'institutionnalisation de l'incertitude » (...) le paradoxe est que l'incertitude sur le fond exige une certitude procédurale. C'est ce paradoxe qui définit la tâche essentielle de la gouvernance électorale : organiser l'incertitude électorale en garantissant la certitude institutionnelle. Faire la distinction entre l'incertitude procédurale et sur le fond permet une compréhension plus nuancée des variations de la phobie du risque des acteurs politiques. Par exemple, les acteurs démocratiques et autoritaires affichent différentes attitudes envers l'incertitude. Alors que les premiers tentent de réduire l'incertitude des résultats, les derniers essaient de réduire l'incertitude des règles institutionnelles.¹⁰

54. Les chercheurs en démocratie comme les militants sont convenus que si la gouvernance électorale doit être démocratisée de manière appropriée, il importe absolument

d'institutionnaliser la certitude procédurale et l'incertitude sur le fond. C'est dans les situations où il existe des règles et des procédures qui garantissent la transparence et où les résultats des élections ne sont pas certains que les élections sont véritablement susceptibles d'aboutir à des résultats acceptables et légitimes. C'est à cette fin que l'UA a consacré des efforts considérables pour établir des normes, principes et directives régissant les élections en Afrique. Les deux textes clés sont: (a) la *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique* de l'OUA/UA, juillet 2002, et (b) les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine*, juillet 2002.

La Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique

55. La Déclaration de l'OUA/UA a été adoptée lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue à Durban, en Afrique du Sud, en 2002. Dans la Déclaration, les États membres de l'UA sont convenus des principes suivants : (a) les élections démocratiques sont la base de l'autorité de tout gouvernement représentatif ; (b) les élections régulières constituent un élément clé du processus de démocratisation et elles sont, par conséquent, la base fondamentale de la bonne gouvernance, de l'état de droit, du maintien et de la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité et du développement ; et (c) la tenue d'élections démocratiques est une dimension importante de la prévention, la gestion et le règlement des conflits. La Déclaration engage en outre les États membres de l'UA à organiser des élections :
- de manière libre et transparente ;
 - selon des constitutions démocratiques et en conformité avec les instruments juridiques pertinents ;

- selon un système de séparation des pouvoirs garantissant, en particulier, l'indépendance du judiciaire ;
- à des intervalles réguliers, tel que stipulé dans les constitutions nationales ; et
- par des institutions électorales impartiales, inclusives, et compétentes, qui sont équipées de moyens logistiques adéquats et dotées d'un personnel bien formé.

Les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine

56. Les *Directives pour les missions d'observation et de suivi de l'Union africaine* ont également été adoptées à Durban lors de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine de 2002. Les Directives sont destinées à faciliter la mise en œuvre de certains des aspects clés de la Déclaration régissant les élections démocratiques en Afrique. À travers lesdites Directives, les États membres de l'UA reconnaissent que l'observation et le suivi des élections sont

devenues une partie intégrante des processus démocratiques et électoraux en Afrique. Les observateurs internationaux, régionaux et nationaux jouent maintenant un rôle important dans le renforcement de la transparence et de la crédibilité des élections et de la gouvernance démocratique en Afrique et dans l'acceptation des résultats des élections à travers le continent. Les missions d'observation et de suivi des élections peuvent également jouer un rôle clé dans la réduction des conflits avant, pendant et après les élections.¹¹

Avant de dépêcher une mission à part entière, l'UA doit envoyer une mission d'évaluation dans un pays où se tiennent des élections. Ce sont les résultats de cette mission d'évaluation pré-électorale qui vont déterminer le caractère et le mandat de la mission d'observation et de suivi des élections de l'UA. Une telle mission peut se présenter sous une ou plusieurs formes : (a) l'observation ; (b) le suivi ; (c) la

médiation ; (d) l'assistance technique ; et/ou la supervision et le contrôle.

57. L'UA dépêche des missions d'observation et de suivi des élections organisées dans ses États membres lorsque des invitations officielles lui sont adressées par lesdits États pour participer à l'observation et au suivi des élections. Ces invitations doivent lui parvenir au moins deux mois avant la date des élections. Afin de déterminer si les conditions requises pour la tenue d'élections pluralistes existent, ainsi que des chances égales pour tout candidat, les observateurs de l'UA étudient la situation en vue de déterminer dans quelle mesure ces élections sont conformes à la *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques* de l'UA.¹² L'invitation adressée par les États membres à l'UA pour que cette dernière vienne observer les élections reste toujours une question délicate. En fait, le dilemme est le suivant : (a) l'UA doit-elle tout simplement se limiter à préparer le calendrier des élections à venir au cours d'une année donnée et établir des plans pour observer lesdites élections ? ou ; (b) l'UA doit-elle s'en remettre à la décision des États membres de faire observer ou non leurs élections ?
58. L'Acte constitutif de l'UA est la déclaration claire et sans équivoque de son engagement à la paix et à la gouvernance démocratique. Le fait que tous les 53 États membres de l'UA aient signé et ratifié l'Acte constitutif offre la preuve évidente de leur engagement à mettre en œuvre les principaux objectifs et principes consacrés en ses articles 3 et 4. D'autres textes et initiatives renforcent l'esprit de l'Acte constitutif et démontrent clairement que l'UA est fermement convaincue que la gouvernance démocratique est la condition sine qua non pour la démocratie, la paix et le développement. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre l'importance d'initiatives comme la CSSDCA et la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*. Ces initiatives

ont été adoptées par l'UA et il est par conséquent impératif que les États membres de l'UA traduisent dans les faits les principes démocratiques consacrés dans la CSSDCA et la Charte africaine.

59. En ce qui concerne particulièrement les élections, l'UA a également reconnu qu'en fonction de la manière dont elles sont organisées et de l'environnement politique dans lequel elles se tiennent, les élections peuvent soit promouvoir la gouvernance démocratique, la paix, la sécurité et la stabilité politique, soit mettre en péril la démocratie et le développement en alimentant des conflits violents et en déstabilisant les régimes politiques. C'est la raison pour laquelle les progrès accomplis vers l'institutionnalisation de la démocratie et l'instauration d'une paix durable en Afrique ne peuvent plus être mesurés uniquement en termes de la régularité des élections : il faut également tenir compte de la qualité desdites élections. C'est précisément cette préoccupation d'établir un équilibre entre la régularité et la qualité des élections qui a conduit l'UA à adopter en 2002 la *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique* et les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections* de l'UA.
60. Malgré l'adoption de divers principes, protocoles et déclarations sur la démocratie, l'UA demeure toujours confrontée à des défis considérables dans les efforts qu'elle déploie pour promouvoir la gouvernance démocratique et des élections crédibles. Parmi ces efforts se trouvent :
- L'agenda de l'UA avec pour but d'établir et de promouvoir la gouvernance démocratique, la paix et des élections crédibles est bien défini et ancré dans l'Acte constitutif, mais sa mise en œuvre aux niveaux national, sous-régional et continental demeure sans avancées appréciables.
 - L'absence de mise en œuvre de l'agenda de l'UA sur la gouvernance démocratique et la paix engendre un fossé

entre ses déclarations et les pratiques politiques des États membres, avec pour conséquence le fait que les actions et les politiques des États ne sont pas conformes aux principes auxquels ils avaient adhéré.

- Tant que tous États membres de l'UA n'auront pas adopté les diverses initiatives démocratiques, notamment la CSSDCA, le NEPAD, le MAEP et la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, ces instruments ne pourront pas favoriser l'établissement et la consolidation de la démocratie, de la paix, de la stabilité et de la gestion constructive des conflits.
- Le degré auquel tous les États membres de l'UA se conforment strictement à la *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique* demeure toujours controversé. Par exemple, certains États membres invitent l'UA à venir observer leurs élections, tandis que d'autres ne le font pas, ce qui démontre l'incohérence et l'absence d'uniformité dans l'application de la Déclaration.
- Les missions d'observation et de suivi des élections de l'UA présentent des insuffisances en termes de capacités et de rigueur dans l'exercice des responsabilités pour lesquelles elles doivent démontrer de l'efficacité et de l'efficience. Ce problème exige une attention urgente, compte tenu des différentes élections que l'UA a l'intention d'observer en 2009.
- L'une des principales questions contestables qui a également contribué à l'émergence de conflits violents post-électorales en Afrique porte sur la nature et le rôle des organismes de gestion des élections largement en raison du sentiment des populations, selon lequel ces organes ne sont ni impartiaux ni indépendants et ils ne s'acquittent pas de leur mandat avec professionnalisme et intégrité.

Le rôle de l'UA dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits et de la violence politique résultant des élections

61. L'UA a mis en place plusieurs organes et structures qui ont pour mandat la prévention, la gestion et le règlement des conflits, y compris les différends résultant des élections. La prévention des conflits et la diplomatie préventive s'appliquent à des situations où le conflit est encore en phase embryonnaire et où des mesures sont prises afin de maîtriser la situation et empêcher qu'elle ne dégénère. Quant à la gestion des conflits, elle s'applique lorsqu'un conflit est déjà survenu et que la situation commence à s'aggraver ; des mesures sont alors mises en place pour réduire l'intensité des violences qui accompagnent un tel conflit. Le règlement des conflits s'applique à un contexte où une situation de conflit est transformée en consolidation de la paix, notamment à travers la mise en œuvre de programmes de reconstruction et de développement post-conflit. Il importe de tenir compte de ces trois dimensions lorsqu'on traite de situations de conflit, parce que les conflits résultant des élections ne se trouvent pas uniquement le jour des élections ou pendant la phase électorale. Les conflits résultant des élections peuvent survenir au cours de toutes les phases du processus électoral, à savoir : (a) lors de la phase pré-électorale ; (b) pendant les élections ; et (c) pendant la phase post-électorale. Ce qui implique que toute stratégie visant à traiter de manière effective les conflits électoraux doit cibler le long terme et doit être planifiée de manière systématique plutôt que ponctuelle et réactive. Il importe que l'UA consacre des ressources suffisantes pour s'attaquer aux causes profondes des conflits pré-électoraux, afin que les éventuels différends soient réglés bien avant les élections, tout en se positionnant sur le plan stratégique afin de prévenir la survenue des conflits pendant et après les élections.

62. Le cadre et l'approche de l'UA concernant les conflits résultant des élections comprennent cinq volets, à savoir : (a) l'alerte rapide et la diplomatie préventive ; (b) l'observation et le suivi des élections ; (c) la médiation post-électorale ; (d) l'assistance technique et de gouvernance ; et (e) la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC).

LE SYSTÈME D'ALERTE RAPIDE ET LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE

63. Le système d'alerte rapide est essentiel pour la prévention de conflits résultant des élections. Les signes précurseurs de tension politique dans un pays doivent être détectés à temps, afin de permettre à l'UA d'intervenir rapidement par le biais de la diplomatie préventive pour empêcher que survienne une crise politique. Cette démarche est capitale, car les causes profondes des conflits résultant des élections ont souvent pour origine des tensions politiques et socio-économiques déjà existantes, et ces tensions ont tendance à s'aggraver lors des élections. À titre d'exemple, dans certains pays africains, la tenue d'élections peut aboutir à des conflits et des violences politiques à cause de graves inégalités socio-économiques, et du fait que la diversité ethnique, religieuse ou raciale est politisée. Dans d'autres, les élections peuvent déclencher des conflits violents parce qu'il existe déjà des dissensions politiques profondément enracinées entre les différents protagonistes politiques, en particulier entre les partis politiques, entraînant des conséquences néfastes pour la paix, la sécurité et la stabilité politique. C'est la raison pour laquelle les missions d'information et d'évaluation pré-électorales entreprises par l'UA dans les pays organisant des élections sont importantes.
64. Dans le cadre de la diplomatie préventive, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) et le Département paix et sécurité de l'UA doivent assumer un rôle plus axé sur les démarches préventives ; ceci n'est pas actuellement le cas. En ce qui concerne

le CPS, il doit s'assurer de l'intégrale et effective mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide et faciliter des interventions opportunes et stratégiques par le Groupe des Sages.

Système continental d'alerte rapide

65. L'article 12 du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* de l'UA prévoit la mise en place du Système continental d'alerte rapide, dont l'objectif principal est de « fournir des conseils en temps réel sur les conflits potentiels et les menaces à la paix et à la sécurité, afin de permettre la mise au point de stratégies d'intervention appropriées pour prévenir ou atténuer les effets destructeurs des conflits violents en Afrique ». Le Système continental d'alerte rapide est composé des deux éléments suivants :

- un centre d'observation et de contrôle dénommé « Salle de veille », situé au sein de la Direction de la gestion des conflits de l'Union et chargé de la collecte et de l'analyse des données sur la base d'un module d'indicateurs d'alerte rapide convenable ;¹⁴ et
- des unités d'observation et de contrôle des mécanismes régionaux, directement liées à la Salle de veille par des moyens de communication appropriés, et qui traiteront les données recueillies à leur niveau et les transmettront à la Salle de veille.¹⁵

66. Depuis 2006, des efforts soutenus ont été déployés pour la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide. Cependant, beaucoup reste à faire pour s'assurer que le Système continental d'alerte rapide traite les conflits résultant des élections de manière efficace. Au cours de la retraite de réflexion entre l'UA et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits tenue à Alger, en Algérie, les 5 et 6 janvier 2008, les participants se sont dit préoccupés par la recrudescence de la violence politique

et des conflits résultant des élections au cours des dernières années. La Déclaration de cette retraite stipule clairement que « cette situation porte en elle non seulement le danger de l'instabilité, mais également celui d'une fragilisation des processus démocratiques engagés sur le continent conformément aux instruments pertinents de l'OUA/UA ».16 Afin de remédier aux tensions pré-électorales et éviter que les conflits ne se transforment en violence manifeste, la Déclaration recommande au CPS de :

- assurer un meilleur suivi de l'évolution politique dans les pays en phase pré-électorale, y compris au moyen de systèmes d'alerte rapide ;
- renforcer l'observation électorale, en déployant des missions aux effectifs adéquats suffisamment en amont de l'élection, afin d'avoir une vue plus globale de la situation et de faire, le cas échéant, des recommandations aux acteurs concernés pour garantir la transparence du processus électoral ;
- conjuguer au mieux les moyens de l'UA et des organisations régionales compétentes, y compris le déploiement de missions conjointes d'évaluation et d'observation électorales ;
- procéder, le cas échéant, à des déploiements préventifs d'opérations de soutien à la paix ; et
- faire en sorte que l'Afrique, à travers les missions déployées sur le terrain, soit en mesure de se prononcer d'une seule voix, avec l'autorité et l'objectivité requises, sur la transparence des processus électoraux, et assurer que le continent s'approprie pleinement lesdits processus.¹⁷

67. Le défi relatif à la maîtrise des conflits électoraux en Afrique ne se limite pas uniquement à l'alerte rapide en termes de collecte et d'analyse des données. Il recouvre également l'emploi d'interventions efficaces et en temps opportun. C'est

à ce niveau que les actions du Groupe des Sages se révèlent extrêmement importantes d'un point de vue stratégique.

Le Groupe des Sages

68. L'article 12 du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* prévoit la création du Groupe des Sages en tant que structure destinée à apporter un appui stratégique au CPS et au président de la Commission de l'UA dans les domaines de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits. Il est composé de cinq hautement respectées et indépendantes personnalités africaines, qui ont toutes apporté une contribution exceptionnelle à la cause de la paix, de la sécurité et du développement sur le continent. Elles sont sélectionnées par le président de la Commission, après consultations avec les États membres concernés. Le Groupe des Sages fournit des services consultatifs au CPS et au président de la CUA sur toutes les questions relatives au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Il entreprend des actions jugées appropriées pour venir en appui aux efforts du CPS et du président de la CUA dans la mise en œuvre de l'architecture de l'UA pour la paix et la sécurité ; il se prononce également sur toute question liée à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent. Selon les *Modalités de fonctionnement du Groupe des Sages* adoptées par le CPS le 12 novembre 2007, le Groupe des Sages a pour mandat de :

- conseiller le CPS et/ou le président de la Commission sur toutes les questions relevant de leurs compétences respectives relatives à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ;
- faciliter l'établissement de voies de communication entre le Conseil et le président de la Commission, d'une part, et les parties impliquées dans un différend, d'autre part,

afin d'empêcher qu'un tel différend ne dégénère en conflit ouvert ;

- effectuer des missions d'établissement des faits en tant qu'instrument de prévention des conflits dans les pays et/ou les régions où, selon le Groupe, la situation est susceptible de dégénérer en conflit ouvert ou de s'aggraver ;
- entreprendre des navettes diplomatiques entre les parties à un conflit dans les situations où lesdites parties ne sont pas disposées à entamer des négociations directes ;
- encourager, le cas échéant, les parties à entamer un dialogue politique, à adopter des mesures de promotion de la confiance et à mettre en œuvre des processus de réconciliation et, au besoin, faciliter de tels efforts ;
- appuyer et conseiller les équipes de médiation impliquées dans des négociations formelles ;
- assister et conseiller les parties sur les moyens de régler des différends liés à la mise en œuvre d'accords de paix ; et
- formuler et recommander des idées et propositions qui peuvent contribuer à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent.¹⁸

69. Pour relever les principaux défis relatifs à la paix et à la sécurité, le Groupe des Sages a choisi de se concentrer chaque année sur un domaine de réflexion thématique important par rapport à la prévention des conflits ; ce domaine thématique annuel inspire la plupart des interventions du Groupe. Au cours de sa deuxième réunion tenue le 17 juillet 2008 à Addis-Abeba en Éthiopie, le Groupe des Sages a échangé des points de vue sur la situation de la paix et de la sécurité sur le continent, mettant en exergue les principaux défis. Sur la base de ces délibérations, le Groupe des Sages a décidé que

le domaine de réflexion thématique le plus important pour l'année 2008 serait la prévention, la gestion et le règlement des crises et des tensions résultant des élections.

70. Le Groupe des Sages occupe une position stratégique, car il appuie le CPS et le président de la CUA dans le cadre de la diplomatie préventive, ainsi visant à prévenir les différends résultant des élections et à empêcher que les tensions politiques ne se transforment en violence généralisée.
71. L'UA doit davantage renforcer ses stratégies d'intervention pour veiller à ce que les conflits résultant des élections soient réglés à l'amiable, et, à cet égard, tenir compte du rôle central du Département des affaires politiques à travers son Unité pour la démocratie et l'assistance électorale et du Département paix et sécurité à travers le Groupe des Sages. Le mécanisme d'alerte rapide doit être utilisé de manière plus efficace pour évaluer l'environnement pré-électoral, afin de s'assurer que la tenue d'une élection ne conduira pas à la violence et à l'instabilité politique. Les conclusions des missions d'évaluation pré-électorales de l'UA et du Groupe des Sages devront être utilisées de manière stratégique afin de prévenir des conflits pré-électoraux.
72. Dans le cadre de la diplomatie préventive, le Groupe des Sages joue un rôle spécifique dans le règlement des différends électoraux. En fonction des situations de conflit des États membres de l'UA organisant des élections, le Groupe des Sages peut assumer un rôle important dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits résultant des élections à travers les interventions suivantes :
 - entreprendre des missions d'établissement des faits ;
 - entreprendre des missions de bons offices ;
 - entreprendre et/ou appuyer des initiatives de médiation de l'UA ;

- assister et conseiller les efforts de réconciliation nationale visant le règlement des différends et le rétablissement de la stabilité politique ;
- appuyer le président et le CPS dans leurs efforts visant à prévenir, à gérer et à régler les conflits résultant des élections, en publiant des communiqués sur les situations de conflit actuelles, en émettant des avis sur les situations de conflit particulières et en formulant des recommandations au président et au CPS sur les mesures appropriées pour sortir d'une particulière impasse politique résultant des élections.

OBSERVATION ET SUIVI DES ÉLECTIONS

73. L'observation et le suivi des élections jouent un rôle important car qu'ils garantissent la crédibilité des élections, la transparence et l'intégrité du processus électoral et la légitimité des résultats par les principaux acteurs électoraux. À cette fin, l'observation et le suivi des élections constituent une partie intégrante des outils utilisés dans le cadre de la prévention, la gestion et le règlement des conflits dans les pays où sont organisées des élections, et en particulier, dans les pays qui connaissent et/ou sortent de conflits violents.
74. L'observation des élections repose sur la collecte d'informations ou le rassemblement d'informations sur le terrain afin d'évaluer la crédibilité, la légitimité et la transparence du processus électoral. Elle est souvent menée par des organismes externes qui ne sont pas habilités à intervenir dans les processus électoraux ou dans les opérations de dépouillement des voix. Le suivi des élections porte sur la collecte et l'analyse des informations ainsi que sur l'évaluation du processus électoral. Il est souvent mené par des organisations nationales de la société civile qui peuvent également intervenir et remédier aux insuffisances identifiées dans le processus électoral, sans avoir à s'ingérer outre mesure

dans la gestion des élections, ce qui relève uniquement de la compétence de l'organisme de gestion des élections.

75. L'Union africaine a élaboré un cadre pour l'observation et le suivi des élections qui fut mis en œuvre en 2002. Ce cadre comprend : (a) la *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique* adoptée en 2002; (b) les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections* adoptées en 2002 ; et (c) la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* adoptée en 2007. Toutes les missions d'observation des élections de la CUA et du Parlement panafricain s'inspirent de ces trois instruments. Les communautés économiques régionales (CER) ont également élaboré leurs propres normes, standards et directives pour l'observation des élections, tels les *Principes et les directives régissant les élections démocratiques* adoptés par la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en 2004.¹⁹ Tout au début de 2001, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté le *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité*, celui-ci visant à s'assurer que les États membres ancrent dans leurs sociétés les pratiques et la culture démocratiques sous des conditions de stabilité politique.²⁰
76. Depuis les années 1990, et grâce à la coordination du Département des affaires politiques, la CUA a observé près de 200 élections à travers la majorité des 53 États membres. Il convient de relever qu'aucune mission d'observation et de suivi des élections de l'UA ne peut être déployée sans la demande officielle du pays où les élections sont organisées. Cette invitation officielle doit également parvenir à la CUA au moins deux mois avant le jour des élections. Cela signifie tout simplement que l'observation des élections par l'UA ne peut se faire qu'à la seule discrétion de l'État membre en

question. Si l'État membre n'invite pas l'UA, alors l'UA n'a aucune obligation ni responsabilité d'y envoyer des observateurs. La question qui se pose est de savoir si l'UA doit observer toutes les élections qui se tiennent en Afrique, ou si elle doit maintenir son approche, selon laquelle elle n'observe les élections qu'à l'invitation de l'État concerné.

77. Conformément aux dispositions de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, dès qu'il reçoit une invitation officielle d'un État membre de l'UA, le président de la Commission

envoie d'abord une mission exploratoire au cours de la période précédant le vote. Cette mission recueille toutes les informations et la documentation utiles et fait rapport au président, indiquant si les conditions nécessaires sont réunies et si l'environnement est propice pour la tenue d'élections transparentes, libres et justes, conformément aux principes régissant les élections démocratiques.²¹

78. L'équipe d'évaluation pré-électorale évalue la situation politique et les autres aspects techniques des élections avant le jour du scrutin, et dans son rapport soumet des recommandations au président de la Commission dans le cadre du mandat et du champ d'action de la mission de l'UA. Le champ d'action peut comprendre un ou plusieurs des volets suivants :

- **l'observation** : la collecte d'informations et l'émission d'une opinion judicieuse sur la base des informations recueillies ;
- **le suivi** : l'autorité d'observer le processus électoral et d'intervenir dans ce processus au cas où les lois applicables ou les normes établies ont été violées ou ignorées ;
- **la médiation**: l'intervention d'une tierce partie dans des différends électoraux, visant à aider les parties en litige à trouver des issues et des solutions mutuellement acceptables aux différends électoraux ;

- **l'assistance technique** : un appui technique et de conseil fourni à la Commission électorale ; et
 - **la supervision et le contrôle** : le processus de certification de toutes ou de certaines étapes des processus électoraux, soit avant ou après la tenue des élections.²²
79. Des cinq volets du mandat des missions de l'UA susmentionnés, seul le premier (c'est-à-dire l'observation) est devenu une norme enracinée, bien que cela dépende toujours d'une invitation par l'État concerné, et de ce fait n'a pas force de contrainte sur les États membres. Ce n'est que tout récemment que l'UA a initié un processus de médiation pour régler les différends résultant des élections (par exemple, au Kenya en 2008) avec des résultats prometteurs. Les trois autres volets des missions de l'UA tels qu'énoncés dans les *Directives* (à savoir, le suivi, l'assistance technique et la supervision et le contrôle) n'ont pas encore été mis en application de manière systématique. Maintenant que le Département des affaires politiques a mis en place l'Unité pour la démocratie et l'assistance électorale (UDAE)²³ et le Fond pour la démocratie et l'assistance électorale (FDAE),²⁴ l'UA doit s'efforcer de mettre en œuvre l'ensemble des cinq volets de ses missions électorales tels que prévus dans les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections* de l'UA de 2002.
80. Avant d'envoyer une mission d'observation des élections, l'UA doit s'assurer qu'elle dispose :
- d'un temps suffisant pour les préparatifs nécessaires ;
 - des informations essentielles à des fins de planification ;
 - de l'expertise professionnelle appropriée ; et
 - des ressources financières et autres requises.²⁵
81. Dans le cadre de l'observation des élections, les missions de l'UA ont pour objectif de promouvoir l'intégrité du

processus électoral et la légitimité des résultats, en essayant d'examiner dans quelle mesure le processus garantit des chances égales pour tous les candidats (en particulier pour les partis politiques). Les principales questions que les missions doivent examiner tentent de savoir si la situation politique dans le pays est généralement calme ou si la situation politique est marquée par des tensions politiques. La mission doit évaluer le rôle des forces de sécurité dans le maintien de la neutralité et de l'impartialité. Il est du devoir des missions de désamorcer les tensions politiques et de promouvoir des élections pacifiques. C'est la raison pour laquelle les Directives stipulent que « les missions d'observation et de suivi des élections peuvent également jouer des rôles clés dans l'apaisement des conflits avant, pendant et après les élections ».²⁶

82. Afin que les missions d'observation des élections de l'UA améliorent en efficacité, en particulier dans la prévention et l'atténuation des conflits résultant des élections, les stratégies suivantes doivent être envisagées :

- renforcer les capacités de l'UDAE à planifier, organiser et coordonner les missions électorales de l'UA ;
- mobiliser les ressources financières par le biais du Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale (FDAE), afin de veiller à ce l'UA soit en mesure de doter ses missions de ressources adéquates ;
- veiller à une coordination harmonieuse des efforts entre les missions électorales coordonnées par le Département des affaires politiques et les interventions stratégiques du Groupe des Sages liées aux élections ;
- veiller à l'équilibre adéquat entre les processus d'observation à long et à court termes ; et

- veiller, de manière plus systématique et coordonnée, à ce qu'il y ait des synergies et des complémentarités entre leurs efforts et ceux des CER en matière d'observation des élections.

MÉDIATION DANS LES DIFFÉRENDS POST-ÉLECTORAUX

83. Depuis quelques années, les élections en Afrique ont tendance à susciter d'importantes controverses, avec certains candidats qui contestent les résultats et les perdants rejetant non seulement les résultats desdites élections, mais ayant également recours à des moyens violents pour exprimer leur mécontentement. En principe, les élections sont censées assurer la gouvernance démocratique et faciliter la paix et la stabilité politique. La démocratie ne peut prévaloir et devenir viable si la paix et la stabilité politique n'existent pas. De même, dans les situations de conflits violents, de guerre et d'instabilité politique prolongée, le développement socio-économique est impossible. Les diverses sociétés africaines sont souvent sujettes aux conflits, et lesdits conflits constituent une menace à l'édification de la nation et à l'harmonie sociale. Bien que ces conflits puissent survenir à tout moment, ils ont tendance à s'aggraver lors des élections. Cette situation est due au fait que les élections sont source de contestation politique par rapport à celui qui détient le pouvoir ; les enjeux de telles contestations tendent à être très élevés. Dans certaines situations, les résultats du scrutin sont méprisés, car les candidats recourent très vite aux armes pour saisir le pouvoir. Lorsque les balles se substituent aux bulletins de vote, très souvent les principales victimes de telles situations sont les citoyens ordinaires qui se retrouvent pris entre les tirs croisés d'hommes politiques en lice.
84. Il importe de transformer les processus électoraux pour en faire des outils et des instruments de gestion des conflits, plutôt que des facteurs de déclenchement de conflits violents,

de guerre et d'instabilité politique. Il faut mettre en place des structures de gestion de conflits efficaces et performantes pour s'assurer que les différends électoraux soient réglés rapidement et à l'amiable, afin d'éviter qu'ils ne dégénèrent en conflits violents. Par ailleurs, compte tenu des clivages socio-économiques, religieux, ethniques et de genre qui caractérisent la diversité des sociétés africaines, des arrangements relatifs au partage du pouvoir (aussi bien au niveau national qu'intranational) doivent être institutionnalisés afin de transformer les politiques de jeu à somme nulle en des politiques de jeu à somme positive.

85. C'est en raison de la prévalence des conflits violents post-électoraux que l'UA a mandat d'intervenir dans ces conflits par le biais de la médiation. La médiation de tierce partie facilitée par l'UA est importante dans la gestion des conflits et dans l'apaisement de la violence politique. Comme indiqué plus haut, les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections* de l'Union africaine prévoient la médiation de l'UA des différends électoraux. L'expérience la plus exemplaire et la plus réussie de l'UA dans la médiation des différends post-électoraux a été enregistrée lors de la crise politique post-électorale au Kenya en 2008. La mission fut dirigée par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan.

L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET DE GOUVERNANCE

86. Il s'agit ici d'un domaine où l'UA n'a pas encore été très efficace. Il est prévu qu'avec l'établissement de l'Unité pour la démocratie et l'assistance électorale et la création du Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale, une assistance sera apportée de manière plus systématique et sur une base plus durable, afin de renforcer les capacités des principales institutions de gouvernance des États membres de l'UA. Les *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections* de l'Union africaine adoptées en 2002 et la *Charte*

africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 reconnaissent le rôle de l'UA relatif au renforcement des capacités des autorités électorales dans le domaine de la gestion des élections. L'article 18, alinéa 1 de la Charte stipule que « Les États parties peuvent solliciter auprès de la Commission, par le truchement de l'Unité et du Fonds pour la démocratie et d'assistance électorale, des services de consultations ou de l'assistance pour renforcer et développer leurs institutions et processus électoraux ». L'alinéa 2 de l'article 18 précise également que « la Commission peut, à tout moment, en concertation avec l'État partie concerné, envoyer des missions consultatives spéciales pour fournir à cet État partie l'assistance en vue de renforcer ses institutions et processus électoraux ». L'assistance technique de l'UA dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance en Afrique doit mettre l'accent sur le renforcement des capacités des organismes suivants : (a) les organismes de gestion des élections ; (b) les partis politiques ; et (c) les organisations de la société civile.

87. Dans le cadre de l'assistance technique et de gouvernance de l'UA, il faut se concentrer davantage sur les OGE afin de les aider à :
 - gérer tous les aspects des élections de manière plus efficace ;²⁷
 - prévenir, gérer et régler les conflits résultant des élections avant qu'ils ne dégèrent en violence politique ;
 - entreprendre l'éducation des électeurs et l'éducation civique ;
 - mettre en application de manière efficace le code de conduite ;
 - appuyer les mesures de réformes électorales.
88. En plus du renforcement des capacités institutionnelles des OGE, il faut exhorter les États membres de l'UA à renforcer les capacités institutionnelles ainsi que la culture démocratique des partis politiques. S'il n'existe pas de démocratie au

sein même des partis politiques, et si les relations interpartis sont caractérisées par l'intolérance et le mépris des règles électorales et du code de conduite, cela pourra contribuer à la tension politique et provoquer des conflits avant, pendant ou après les élections. Par ailleurs, il faudrait davantage appuyer les organisations de la société civile, y compris les organisations confessionnelles, dans leurs divers efforts visant à inculquer la culture démocratique, en particulier en matière de l'éducation des électeurs, de l'éducation civique et des initiatives de gestion des conflits.

CADRE D'ACTION POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT POST-CONFLIT (RDPC)

89. Au cours de La Conférence des chefs d'État et de gouvernement tenue en juillet 2006 à Banjul, en Gambie, l'UA a adopté le Cadre d'action pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC). La RDPC est destinée à servir de « directive pour développer des politiques et des stratégies globales qui préconisent des mesures visant à consolider la paix, à promouvoir le développement durable et à ouvrir la voie à la croissance et à la reconstruction des pays et des régions émergents de conflits ». ²⁸ Ce cadre d'action est opportun, car quoique l'Afrique ait réalisé des progrès considérables dans la réduction des conflits interétatiques, les conflits intra-étatiques continuent à miner le continent. En ce qui concerne les conflits intra-étatiques, les conflits résultants des élections deviennent de plus en plus un défi de gouvernance majeur. L'objectif essentiel de ce cadre d'action est « d'améliorer le respect des délais, l'efficacité et la coordination des activités dans les pays émergents de conflit et de jeter les fondements d'une justice sociale et d'une paix durable ». ²⁹ Ce cadre d'action est conçu comme un outil destiné à : (a) consolider la paix et prévenir la résurgence de la violence ; (b) aider à trouver des solutions aux causes profondes (et non seulement les symptômes) des conflits ; (c)

encourager la planification et la mise en œuvre rapide des activités de reconstruction ; et (d) renforcer les complémentarités, ainsi que la coordination parmi et entre les divers acteurs impliqués dans les processus de la RDPC.³⁰ La RDPC comprend six éléments constitutifs, à savoir :

- la sécurité
- l'assistance humanitaire/d'urgence
- la gouvernance politique et la transition
- la reconstruction et le développement socio-économiques
- les droits de l'homme, la justice et la réconciliation
- la femme et l'égalité des sexes

90. Dans l'ensemble de ses six éléments, la RDPC fournit les meilleures pratiques et références pour réaliser l'ensemble des objectifs énoncés plus haut. En ce qui concerne particulièrement la gouvernance politique, la RDPC encourage les principes de dialogue, de recherche de consensus, de participation, de leadership visionnaire, de constitutionnalisme et d'état de droit ; elle fournit également des références pour réussir à mettre ces éléments en œuvre. Par rapport aux droits de l'homme, à la justice et à la réconciliation, la RDPC exhorte les États membres de l'UA à : promouvoir et protéger les droits de l'homme de leurs peuples ; à garantir et protéger les droits des femmes ; à créer des structures nationales, telles les commissions nationales, qui œuvrent à la promotion des droits de l'homme ; à assurer l'accès à la justice ; à s'engager dans des réformes juridiques pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que la professionnalisation et l'efficacité de l'administration juridiques ; à absolument rejeter l'impunité ; à encourager la réconciliation nationale et la cohésion ; et finalement, à saisir les opportunités qu'offrent les mécanismes traditionnels de réconciliation et de justice, dans la mesure où ceux-ci sont conformes

aux législations nationales ainsi qu'aux autres instruments des droits de l'homme. En ce qui concerne la femme et les questions de genre, la RDPC engage les États membres de l'UA à promouvoir l'égalité entre les sexes conformément au *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique*³¹ et à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. La RDPC prévoit la participation des femmes dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits, ainsi que la représentation des femmes dans les négociations de paix et leurs mises en œuvre. La RDPC cherche également à désigner un point focal chargé des questions du genre qui devra veiller à ce que cette question soit intégrée dans toutes ses activités.

Conclusion et recommandations

91. Lutter contre la violence électorale et les conflits résultant des élections relève de la responsabilité collective des institutions nationales, sous-régionales et continentales. Bien que l'assistance internationale soit toute aussi essentielle, il importe de reconnaître que l'objectif spécifique du renforcement des capacités et de l'appropriation par les Africains des mécanismes de règlement des conflits et de résolution des problèmes doit commencer par des initiatives proprement africaines. C'est la raison pour laquelle le leadership de l'UA présente un intérêt majeur pour le processus d'élaboration de modalités qui renforcent les institutions et les valeurs existantes dans la mise en œuvre des processus électoraux, de gouvernance démocratique et de consolidation de la paix. Étant donné que les élections sont un exercice démocratique onéreux, les États membres de l'Union africaine doivent également déployer des efforts volontaires pour supporter le fardeau des coûts induits par les élections, avec la contribution des partenaires internationaux si besoin est.

92. Comme le démontre le présent rapport, depuis les années 1990, l'UA a énoncé et consacré des principes, des structures et des instruments importants pour guider l'organisation des élections et le processus de démocratisation en Afrique. Ces normes ont également été adoptées par les États membres de l'UA dans ce qui est devenu une action collective d'auto-consolidation des normes démocratiques et des valeurs de la participation, de la transparence et de la responsabilité. Le plus récent de ces instruments est la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* de 2007 qui n'a été, à ce jour, signée que par 24 États membres et ratifiée par seulement deux de ces États. Tout aussi important est le fait que les parlements au niveau national et les institutions régionales ont adopté et ratifié plusieurs dispositions fondamentales relatives au renforcement de la démocratie en Afrique. Bien que beaucoup reste à faire en matière de ratification des principales chartes continentales sur la démocratie, ce qui a été réalisé à ce jour est remarquable, compte tenu de la diversité culturelle et politique de l'Afrique. En outre, au niveau sous-régional, plusieurs communautés économiques régionales (CER) ont adopté de nombreux instruments visant à approfondir la démocratie et à garantir l'intégrité, la crédibilité et la transparence des élections.
93. En accord avec l'objectif de renforcer le rôle de l'UA dans la prévention et la gestion des conflits électoraux et de la violence politique, les recommandations du présent rapport reposent sur trois hypothèses de base. D'abord, des progrès notables ont été réalisés en consacrant des principes et des règles démocratiques, ainsi que des meilleures pratiques relatives à l'organisation d'élections libres et justes à travers l'Afrique. Le fait que bon nombre de pays africains intègrent ces normes démocratiques dans leur législation implique qu'ils devront réitérer leur engagement et leur détermination à mettre en application les chartes, les déclarations et les statuts existants. À cet égard, il faut que les États membres réaffirment leur

volonté politique de respecter les engagements qui s'articulent harmonieusement avec les valeurs et les attentes actuelles en Afrique. Ensuite, les initiatives continentales de réforme tel que le MAEP ont récemment reconnu qu'il existe des lacunes et des failles dans l'architecture et les mécanismes électoraux de l'Afrique qui devront être comblés afin d'améliorer leur efficacité et d'asseoir leur légitimité. La recrudescence de la violence électorale est donc l'occasion opportune pour que l'UA fasse une mise au point au sujet des mécanismes et des structures électoraux existants, et en même temps pour qu'elle planifie clairement les processus de renforcement des capacités institutionnelles ainsi que les arrangements qui soutiennent la gouvernance électorale. Enfin, étant donné que toutes les élections en Afrique ne conduisent pas nécessairement à des conflits et à la violence politique, il est important que les mécanismes d'intervention soient adaptés aux besoins des pays où les élections sont susceptibles d'exacerber la violence. Dans la gestion des prochains cas de violence électorale et politique, les acteurs externes, en particulier l'UA, les CER et les partenaires internationaux devront concevoir des mesures qui accordent la priorité aux pays qui sont sujets à des élections problématiques. Toutes les institutions de l'UA, y compris le Groupe des Sages, ont un rôle complémentaire à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures pour gérer la violence électorale.

94. Les recommandations sont réparties en six groupes thématiques principaux : (a) les mécanismes de prévention et d'alerte rapide ; (b) la gestion et la gouvernance électorales ; (c) la coordination par l'UA de l'assistance électorale ; (d) les mécanismes de transformation des conflits post-électoraux ; (e) la coopération et les partenariats internationaux ; et (f) les interventions stratégiques du Groupe des Sages. Avant d'approfondir les réflexions sur les recommandations spécifiques concernant chacun

des groupes thématiques susmentionnés, nous offrons les recommandations générales qui suivent :

- Les membres de l'UA doivent s'efforcer de mettre en œuvre, de façon rigoureuse, les recommandations des diverses déclarations visant à consacrer durablement la démocratie, la paix et les droits de l'homme, notamment la CSSDCA.
- Les États membres de l'UA doivent signer et ratifier la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* adoptée en 2007 et l'intégrer au sein de leurs législations nationales.
- Le Groupe des Sages détient la principale responsabilité d'intervenir dans les efforts déployés par l'UA pour prévenir, gérer et régler les conflits et la violence politique résultant des élections en collaboration avec les autres organes de l'UA et d'autres groupes de sages existants.

GRUPE THÉMATIQUE I : MÉCANISMES DE PRÉVENTION ET D'ALERTE RAPIDE

95. Il est essentiel pour toutes les institutions de l'UA (en particulier le Département paix et sécurité de l'UA et le Département des affaires politiques) de s'investir dans les mécanismes de prévention et d'alerte rapide axés sur les pays qui ont des antécédents de violence électorale, ou qui présentent des signes révélateurs de déclenchement de conflits suite à la concurrence ou provoquée par des élections et la contestation politique. Étant donné que la plupart des activités du cycle électoral sont réalisées en période pré-électorale, des initiatives diplomatiques et des actions préparatoires opportunes s'imposent afin de s'assurer que les pays susceptibles de sombrer dans la violence électorale puissent organiser des élections pacifiques et compétitives. La richesse des informations socio-économiques et politiques sur les pays africains générés par le MAEP, la Salle de veille de l'UA, les établissements universitaires et de recherche et les rapports des

médias devront faire partie du savoir collectif qui oriente les décisions sur les poches de tension électorale potentielle. Si on n'identifie pas les pays à problèmes potentiels, il sera impossible pour l'UA de développer des mesures de prévention significatives qui reflètent le caractère unique et les particularités de chaque pays. Face à des contraintes sérieuses en matière de ressources, il est important pour l'Union africaine de développer des mesures d'interventions stratégiques concentrées sur les pays qui en ont le plus besoin.

96. Dans le cadre des mécanismes de prévention et d'alerte rapide, l'UA doit :

- renforcer ses capacités de collecte d'information en ce qui concerne les points névralgiques électoraux potentiels ; cela suppose l'accès et la collecte des informations disponibles auprès d'institutions comme le MAEP, le CPS, le DAP, les systèmes d'alerte rapide des CER et d'autres organisations, tel le Forum des anciens chefs d'État basé à Pretoria en Afrique du Sud ;
- établir un calendrier annuel, ainsi qu'une typologie des prochaines élections en Afrique, afin de déterminer quels pays auront besoin d'un suivi étroit de leur situation et que soient déployés des efforts de prévention pour éviter qu'il y ait contestation des élections ;
- donner la priorité aux pays qui nécessitent une attention urgente pour atténuer les problèmes potentiels ;
- accorder la priorité au déploiement d'équipes d'évaluation pré-électorale avec un mandat clair et précis d'évaluer aussi bien la préparation technique des parties prenantes aux élections que le climat politique général des élections, et de promouvoir le dialogue entre les adversaires tout en suggérant, si besoin est, la tenue ou non d'une élection ou son report à une date ultérieure plus convenable.

GRUPE THÉMATIQUE II : GESTION ET GOUVERNANCE ÉLECTORALES

97. La gestion et la gouvernance électorales sont enracinées dans les lois fondamentales qui définissent et décrivent ce qu'est la compétition politique pour le pouvoir étatique de chaque État membre de l'Union africaine. À leur tour, ces législations sont influencées par des matrices démographiques, culturelles et sociales qui caractérisent les différents pays africains. Les expériences récentes relatives aux conflits politiques et à la violence électorale sont la preuve évidente que les diverses sociétés qui composent l'Afrique n'ont pas été en mesure de résoudre les questions portant sur les dispositions constitutionnelles. Bien que les systèmes électoraux en Afrique doivent refléter les besoins et les différences régionales, ethniques et démographiques, le modèle des systèmes électoraux où les enjeux sont considérables et où le vainqueur rafle toute la mise semblent être l'une des principales causes de la violence et de l'instabilité politique dans la région. L'Afrique doit évoluer, de manière progressive et avisée, vers des systèmes électoraux qui élargissent la représentation, reconnaissent la diversité, respectent le principe d'égalité et la règle de la majorité, tout en protégeant les minorités. Récemment, la tendance vers l'adoption d'arrangements de partage du pouvoir pendant la crise post-électorale a gagné du terrain. Dans certaines situations, on a l'impression que les questions de justice et de consolidation de la paix pourraient justifier cette tendance. Néanmoins, il existe la grave préoccupation que si cette tendance n'est pas bien maîtrisée, elle pourra échapper au contrôle et devenir un outil politique, dont on abuserait pour manipuler le processus démocratique et annuler les résultats du vote démocratique souverain du peuple. Si tel est le cas, alors la conséquence peu souhaitable sera que le peuple n'aura plus confiance aux institutions démocratiques et aux élections, ce qui pourra entraîner un manque de participation au processus démocratique, qui à

son tour se traduira par un faible taux de participation aux élections. Il faut de stables cadres juridiques, institutionnels et constitutionnels pour jeter les bases de l'administration et de la gouvernance électorale. Au delà de l'évolution vers de solides structures constitutionnelles nationales qui renforcent le processus de consolidation de la démocratie, en ce qui concerne l'administration et la gouvernance électorales, l'UA doit veiller à :

Administration et gouvernance des élections efficace et efficiente

- Mettre en place et renforcer les organismes électoraux nationaux indépendants et impartiaux qui sont les seuls chargés de la gestion des élections, afin de garantir des élections crédibles et transparentes.
- Définir la taille, la composition, les attributions et la durée du mandat des membres des OGE à travers un processus inclusif et transparent.
- Doter les OGE de ressources appropriées (financières, humaines, technologiques), afin qu'ils s'acquittent efficacement du mandat qui leur a été conféré par le pouvoir législatif.
- Doter les OGE de ressources appropriées afin qu'ils puissent fournir des programmes d'éducation civique et d'éducation des électeurs, en partenariat avec les autres parties prenantes, telles les OSC et les organisations religieuses, afin d'inculquer une culture de démocratie et de paix.

Observation et suivi des élections effectif et professionnel

- Evaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations formulées par les précédentes missions

d'observation, ainsi que par d'autres initiatives continentales telles le MAEP.

- S'assurer que l'UA observe toutes les élections organisées par les États membres.
- Observer de manière efficace toutes les étapes des élections (à savoir : la phase pré-électorale, le jour des élections et la phase post-électorale) et établir un rapport exhaustif sur la manière dont le processus électoral s'est déroulé et le soumettre à la CUA.
- Harmoniser de manière étroite ses activités d'observation et de suivi des élections avec celles du PPA, des CER et d'autres organisations de la société civile nationales et régionales.
- Renforcer les capacités des OSC nationales impliquées dans l'observation et le suivi des élections et appuyer pleinement leurs efforts visant à la promotion d'élections transparentes et crédibles.
- Assurer que les États membres de l'UA réduisent leur dépendance des missions d'observation internationales et renforcer les efforts régionaux et continentaux dans l'observation et le suivi des élections.
- Au cours de la phase pré-électorale et lors l'observation et le suivi des élections, prêter une attention particulière à la planification des élections, à l'inscription des citoyens sur les listes électorales, au découpage électoral, à l'inscription des partis politiques, aux désignations des candidats, au financement des partis, à la campagne électorale, au rôle des forces de sécurité, à l'utilisation des ressources publiques et à l'environnement des médias, étant donné que ces éléments sont souvent à l'origine de différends et de conflits.

- Lors du scrutin, les missions d'observation et de suivi des élections doivent s'assurer de la confidentialité du vote et du droit de vote, notamment le dépouillement des voix et la proclamation des résultats.
- Au cours de la phase post-électorale, le personnel chargé de l'observation et du suivi des élections devra porter une attention particulière à la gestion des résultats des élections, à la date de proclamation des résultats et à la réaction des acteurs politiques par rapport aux résultats des élections, ainsi qu'à la gestion des différends électoraux par les autorités compétentes, notamment les OGE et les pouvoirs judiciaires.
- Après la tenue d'élections, les États membres de l'UA se doivent d'entreprendre des audits et de revoir les processus électoraux qui révéleront les réformes électorales nécessaires pour renforcer les fondements de la gouvernance démocratique.

GROUPE THÉMATIQUE III : COORDINATION PAR L'UA DE L'ASSISTANCE ÉLECTORALE

98. L'implication de l'OUA/UA dans les élections, essentiellement par le biais de l'observation, remonte au début des années 1990. Entre 1990 et 2008, l'OUA/UA a observé près de 200 élections à travers le continent. Sur tous les plans, il s'agit ici d'une prestation louable. Bien que l'UA continue à observer les élections, le processus doit être professionnalisé. Il doit devenir plus technique et moins politique ou diplomatique. À cette fin, il faut prêter beaucoup d'assistance au Département des affaires politiques de l'UA à travers son Unité d'assistance électorale, afin qu'il puisse assurer une coordination plus efficace et effective des élections. L'Unité d'assistance électorale, de concert avec le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance électorale, peut changer le paysage électoral en Afrique de telle manière que celui-ci favorise la stabilité politique, la

paix, la démocratie et la bonne gouvernance. À cette fin, nous recommandons :

- que l'UDAE soit dotée des ressources nécessaires, y compris financières, technologiques et humaines, afin qu'elle s'acquitte de son mandat ;
- que l'UDAE collabore avec les OGE nationales pour planifier les élections, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des ressources pour les élections et l'établissement de prévisions dans le cas où les ressources venaient à manquer ;
- que l'UDAE organise une formation pour les OGE, rassemble et partage les informations et les expériences sur les meilleures pratiques électorales et effectue des missions d'échange de personnel entre les OGE en Afrique ;
- que l'UDAE mobilise l'expertise sur le continent ainsi que celle de la diaspora en matière de gestion électorale, à savoir : l'inscription des électeurs, le financement des partis, les campagnes électorales et le découpage électoral ;
- que l'UDAE collabore avec les missions de suivi des élections nationales et régionales pour établir des normes en matière d'informations des missions d'observation électorale et de leurs outils ;
- que l'UDAE crée une base de données d'experts et de professionnels dans le domaine de la gestion et de l'observation des élections, afin de faciliter la mobilisation des ressources, ainsi que l'établissement et la consolidation des partenariats.

GROUPE THÉMATIQUE IV : MÉCANISMES DE TRANSFORMATION DES CONFLITS POST-ÉLECTORAUX

99. L'UA et les CER ont un large éventail d'institutions ayant compétence pour gérer en temps opportun les crises

post-électorales. La plus importante question qui se pose est de savoir quand et comment l'Union africaine peut mobiliser ses diverses énergies institutionnelles pour faire la différence dans les pays bouleversés par la violence électorale. Le rôle de ces institutions dépend de leur degré de préparation et de leur aptitude à se coordonner pour effectuer la transformation des contextes post-électorales incertains et violents en résultats pacifiques, équitables et justes qui respectent les normes démocratiques. Étant donné que l'escalade de la violence électorale dénote souvent l'absence ou l'échec de mécanismes méthodiques pour la gestion de la compétition, le rôle des acteurs et des institutions externes est encore plus indispensable pendant la phase post-électorale. Heureusement, la violence post-électorale survient souvent lorsqu'un grand nombre d'acteurs internationaux sont encore présents sur le terrain en qualité d'observateurs électoraux ; de fait, il est plus facile de attirer l'attention de la communauté internationale vers la situation difficile du ou des pays affecté(s). Cela signifie que lorsque la violence se déclenche, des acteurs externes comme l'UA et d'autres observateurs peuvent rapidement intervenir pour empêcher que la violence ne dégénère. À cette étape, l'UA et ses institutions peuvent prendre l'initiative de :

- faire respecter le code de conduite électorale et utiliser des mécanismes de règlement de différends judiciaires et alternatifs dans le règlement des différends et des conflits ;
- encourager les parties à régler les conflits électoraux par le biais de mécanismes judiciaires régionaux et continentaux, telle la Cour africaine de justice et les mécanismes judiciaires mis en place par les CER (cela est particulièrement important là où les mécanismes nationaux présentent des faiblesses ou sont contestés) ;
- mettre en place des mécanismes de médiation politique et de consolidation de la confiance entre les parties pour empêcher une nouvelle escalade de la violence ;

- réassurer le public général par rapport aux inquiétudes de la communauté internationale quant au retour à la situation normale et au respect de l'état de droit.
100. Le cas du Kenya et celui du Zimbabwe nous offrent des renseignements sur les moyens de l'UA pour coordonner divers mécanismes d'intervention dans la transformation des conflits post-électoraux. Au Kenya, l'intervention de l'UA a permis de mettre sur pied, en temps opportun, un panel d'éminentes personnalités présidé par Kofi Annan. Pour ce qui est du Zimbabwe, l'UA a encouragé la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) à mener la médiation. En tant que deux cas distincts de problèmes de gestion des conflits post-électoraux, le Kenya et le Zimbabwe révèlent des approches nées d'institutions continentales et régionales différentes mais complémentaires, avec des atouts divers et variés. Qui plus est, autant au sein des mécanismes de l'UA que de la SADC, le rôle des éminents hommes d'État et des dirigeants africains a été fondamental dans l'impulsion d'une dynamique vers le règlement de la crise. C'est la raison pour laquelle le Groupe des Sages se démarque comme institution jouant un rôle important à cette étape du cycle électoral. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'État africains et d'autres éminentes personnalités, le Groupe des Sages disposera d'un grand cercle d'individus expérimentés auxquels il pourra constamment faire appel dans l'accomplissement de son mandat.

GRUPE THÉMATIQUE V : COOPÉRATION ET PARTENARIATS INTERNATIONAUX

101. Les acteurs internationaux constituent une composante essentielle de la gestion des élections en Afrique, en ce qu'ils mobilisent les fonds, renforcent l'expertise technique et administrative, exercent de la pression politique sur les groupes différents, observent les élections et apportent une légitimité à leurs résultats. Étant donné que la violence

électorale à grande échelle devient un problème important dans le paysage africain, les acteurs bilatéraux et multilatéraux, étatiques et non étatiques, deviendront encore plus indispensables à chaque étape du cycle électoral, en termes de financement et d'assistance technique. Dans le passé, la majorité des acteurs internationaux accordaient une attention démesurée au suivi des élections, plutôt que d'investir dans les institutions qui garantissent des élections libres, justes et compétitives. Tout aussi important, bien que les partenariats internationaux aient aidé à garantir la transition vers un processus électoral, la coordination de l'intervention demeure souvent problématique, en particulier dans les cas où l'engagement sélectif de différentes parties et la recherche de priorités antagonistes engendrent des conflits. Dans les pays qui sont sujets à la violence électorale, il importe qu'il y ait une coordination au niveau élevé parmi les partenaires internationaux et entre ces derniers et les acteurs nationaux, régionaux et continentaux, afin de prévenir des intentions et des motivations opposées au cours des processus électoraux. Lorsque de multiples acteurs agissent pour influencer sur les résultats en fonction de leurs intérêts, les problèmes de coordination constituent un défi majeur à l'intégrité du processus électoral. Afin de promouvoir une meilleure coordination et des partenariats optimaux, il est important pour les donateurs de :

- accroître leur engagement à tous les niveaux du cycle électoral par le financement et l'assistance technique ;
- réduire les engagements contradictoires dans les processus électoraux à travers une meilleure coordination et coopération ;
- atténuer les problèmes de coordination par le biais de programmes conjoints de planification de l'assistance électorale, le partage des informations et la consultation régulière des acteurs tout au long du cycle électoral ;

- renforcer leur engagement auprès des institutions chargées des questions pré-électorales et lors de la période d'instauration de la confiance, afin de consolider les mécanismes de prévention qui atténuent les conflits ;
- consacrer davantage de ressources, notamment au renforcement des capacités des organes locaux, pour gérer et superviser les élections, au lieu de financer d'importantes équipes d'observation des élections ;
- apporter un appui technique à l'institutionnalisation des mécanismes du Groupe des Sages en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits résultants des élections.

GRUPE THÉMATIQUE VI : INTERVENTIONS STRATÉGIQUES DU GROUPE DES SAGES

102. En tant que nouvelle institution dotée d'autorité morale et de force de persuasion, le Groupe des Sages se trouve en position stratégique pour judicieusement exploiter sa position remarquable et ses talents de médiation et de négociation pour ainsi prévenir, gérer et régler les conflits électoraux, en collaboration avec d'autres structures et instruments de l'UA. Le nombre modeste de ses membres permet une flexibilité suffisante pour intervenir rapidement à toutes les étapes du processus électoral, en particulier dans les cas où l'on prévoit qu'une crise va survenir. Les compétences personnelles et professionnelles des membres du Groupe des Sages leur donnent une grande marge de manœuvre pour trouver leurs voies dans les efforts de prévention des conflits et d'instauration de la paix à la suite des élections.
103. Le Groupe des Sages doit également être doté, sur le moyen et le long termes, de ressources financières et techniques lui permettant de mener à bien des activités durables de bons offices et des missions techniques de consultation

et d'évaluation. Le Département paix et sécurité et le Département des affaires politiques doivent conjointement fournir au Groupe un appui technique dans sa gestion des conflits. Il faut davantage renforcer les capacités du secrétariat du Groupe et tenter de lier les interventions du Groupe de manière stratégique à celles des deux Départements dans le domaine de la prévention, la gestion et le règlement des conflits résultant des élections. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'État et d'autres éminentes personnalités africaines, le Groupe des Sages disposera d'un grand réseau d'individus expérimentés auxquels il pourra constamment faire appel dans l'accomplissement de ses tâches. En collaborant étroitement avec l'UA et les mécanismes d'alerte rapide sous-régionaux, le Groupe des Sages devra régulièrement effectuer l'évaluation des situations électorales pouvant aboutir à la violence et au conflit, afin de jouer un rôle préventif. Dans ses interventions de prévention, de gestion et de règlement des conflits résultant des élections, le Groupe des Sages devra travailler en étroite collaboration avec les autres organes clés de l'UA et les autres fora existants des anciens chefs d'État en Afrique.

104. Le Groupe des Sages peut être déployé à deux étapes critiques des élections ; à savoir, lors de l'étape pré-électorale, avec un accent sur la diplomatie préventive et l'alerte rapide, et lors de l'étape post-électorale, en se concentrant sur la médiation.

L'étape pré-électorale

105. À cette étape de prévention décisive, le Groupe des Sages peut intervenir en anticipant la crise :
 - par le biais de l'**alerte rapide**, à travers des missions et des contacts discrets ;
 - en effectuant lui-même des **missions d'information** (le Groupe des Sages est doté de l'autorité morale pour

intervenir dans une crise imminente sans être invité par les autorités nationales) ;

- en entreprenant des **navettes diplomatiques** pour désamorcer les conflits éventuels qui pourraient surgir dans la phase des préparatifs conduisant aux élections ; à travers ces missions, le Groupe aura pour mandat de faire des recommandations à la Commission de l'UA, ainsi qu'aux gouvernements et aux parties prenantes nationales, sur les conditions relatives à la tenue des élections ;
- par le biais de **structures consultatives et de médiation préliminaires**, ainsi que des fora au sein desquels les partis pourront se disputer sur les règles de scrutin et les contester.

106. En outre, les actions suivantes devront être considérées lors de l'étape pré-électorale :

- Dans les situations fragiles et explosives, le Groupe des Sages pourra librement agir au nom du Conseil de paix et de sécurité ou du président de l'UA en proposant des mesures à prendre pour anticiper l'escalade des conflits.
- Dans les situations où le Groupe des Sages estime qu'une élection est susceptible de déclencher des actes de violence politique qui pourraient entraîner la déstabilisation du pays, il doit s'efforcer d'obtenir un report du scrutin à une date ultérieure après que des efforts visant à désamorcer le conflit aient été déployés.
- Le Groupe devra aussi coordonner avec les autres institutions et organes pour garantir un environnement pré-électoral propice à un processus électoral crédible.
- Le Groupe des Sages devra encourager les États membres de l'UA à mettre en œuvre des programmes réguliers et systématiques d'éducation civique et d'éducation des électeurs, afin de promouvoir une culture démocratique

de tolérance politique et de paix à travers toutes les couches de la société.

L'étape post-électorale

107. Afin d'anticiper d'éventuelles crises post-électorales, le Groupe des Sages devra envisager que :

- Son principal rôle dans l'étape post-électorale porte essentiellement sur la médiation des conflits post-électorales en vue de renforcer la paix.
- La mise sur pied d'un Comité de médiation sur le modèle de la troïka de médiation de Kofi Annan qui a parfaitement réussi au Kenya, devra être institutionnalisée et élargie.
- Le renforcement des capacités du Comité de médiation du Groupe devra être soutenu par le biais de l'assistance technique et la formation d'une équipe compétente d'appui à la médiation.
- Les processus d'évaluations et d'audits post-électorales devront être institutionnalisés à travers de compétents organes de gestion des élections avec la participation d'autres parties prenantes, afin de s'assurer que les mesures correctives soient prises, grâce à des réformes électorales qui adressent la violence électorale.
- La mise en œuvre des recommandations des missions d'observations des élections (y compris celles de l'UA) par les États membres de l'UA après les élections devra être suivie et contrôlée.

Notes

1. Union africaine, *Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique*, 2002.
2. Les huit principales composantes du cycle électoral sont : le cadre juridique, la planification et la mise en œuvre du processus électoral, la formation et la sensibilisation, l'inscription sur les listes électorales, la campagne électorale, les opérations de vote et le jour du scrutin, la vérification des résultats des élections et les processus post-électorales.
3. *Acte constitutif de l'Union africaine*, 2000 : 5-6.
4. *Ibid.*, article 7.
5. Ces textes incluent : la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* (1981), la *Charte africaine de la participation populaire au développement* (1990), la *Déclaration de la Conférence des chefs d'États et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine sur la situation politique et économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans le monde* (1990), le *Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine* (1991), le *Programme d'action du Caire* (1995), la *Déclaration et le Plan d'action de Grand Baie* (Maurice, 1999), la *Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement* (2000), le *Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain* (2000), la *Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique* (CSSDCA, 2000), le *Protocole d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique* (CSSDCA, 2002), la *Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD, 2002) qui, entre autres, prévoit la mise sur pied d'un *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs* (MAEP), instrument novateur pour la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique, le *Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes* (2003), la *Convention de l'Union africaine sur la*

prévention et la lutte contre la corruption (2003), le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine* (2004), et la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* (2007).

6. *Déclaration solennelle sur la CSSDCA*, 2000, article 9h.
7. *Ibid.*, articles 9d, 9e et 9f.
8. *Protocole d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique*, 2002, articles II(o), II(p), II(r), II(s) et II(t).
9. Les participants à la Conférence ont réaffirmé leur adhésion aux idéaux de l'UA et du NEPAD, dont par ailleurs ils appuient collectivement les efforts visant à promouvoir la bonne gouvernance et à consolider le processus de démocratisation, en particulier l'organisation d'élections libres, justes et crédibles en Afrique. À l'issue de cette conférence, une déclaration a été adoptée qui met un accent particulier sur les cadres juridiques et constitutionnels destinés à consolider la démocratie en Afrique : (a) les constitutions et les instruments juridiques doivent donner une assise solide aux valeurs et institutions démocratiques afin de promouvoir et de consolider les constitutions et la bonne gouvernance ; (b) les constitutions et les instruments juridiques doivent garantir pour tous les citoyens les droits fondamentaux de l'homme, les libertés et les obligations telles qu'énoncées dans les instruments pertinents des Nations Unies et dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* ; (c) les constitutions et les instruments juridiques doivent stipuler la durée du mandat ainsi que le nombre de mandats auquel a droit un chef d'État ou de gouvernement ; (d) les constitutions et les instruments juridiques doivent prévoir le pluralisme politique, les droits à la liberté d'association, de réunion et d'expression, afin de promouvoir la liberté pour mener des actions politiques ; (e) les constitutions et les instruments juridiques doivent prévoir la mise en place d'organismes indépendants chargés de la gestion des élections, ainsi que des structures indépendantes qui appuient et consolident la démocratie, à l'instar des commissions nationales des droits de l'homme, des structures de lutte contre la corruption et des systèmes judiciaires indépendants ; (f) les constitutions et les cadres juridiques doivent réglementer l'annonce de l'organisation des élections afin de prévoir un temps suffisant pour des préparatifs adéquats. La norme doit être une période de 45 à 90

jours pour la préparation aux élections ; et (g) les constitutions et les cadres juridiques doivent promouvoir le principe d'obligation de responsabilité des représentants élus.

10. Shaheen Mozaffar et Andreas Schedler, « The Comparative Study of Electoral Governance—Introduction », *International Political Science Review* 23 no 1 (2002) : 5–27.
11. *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine*, 2002, article 1.1.
12. Conformément aux *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine*, parmi les questions clés que les missions de l'UA doivent poser au cours du processus d'évaluation se trouvent les suivantes : (i) La constitution et le cadre juridique garantissent-ils les libertés fondamentales et les droits de l'homme ? ; (ii) Le système électoral est-il basé sur le droit à la liberté d'association et permet-il aux populations de promouvoir leurs droits par la formation de partis politiques en vue de la compétition électorale ? ; (iii) La Commission électorale est-elle indépendante et impartiale, et exerce-t-elle ses pouvoirs et ses fonctions sans crainte, faveur ou préjudice ? ; (iv) Les droits des observateurs sont-ils garantis ? ; (v) Est-il probable que les forces de sécurité restent neutres lorsqu'elles assurent la sécurité pendant les élections ? ; (vi) La situation dans le pays est-elle généralement calme ou bien y a-t-il de la violence politique ? ; (vii) Existe-t-il des règles bien définies pour le financement des partis politiques qui doivent être respectées par tous les partis et candidats ? ; (viii) Existe-t-il une éducation impartiale, indépendante et coordonnée des électeurs à travers tout le pays ? ; (ix) Existera-t-il l'utilisation ou l'accès aux ressources publiques pour la campagne électorale ? ; (x) L'inscription aux élections doit-elle s'effectuer sans distinction de sexe, de race, de religion, de région ou d'ethnie ? ; et (xi) Existe-t-il une autorité des médias indépendante, chargée du suivi et de la réglementation des médias pour permettre un accès équitable aux médias publics pour tous les partis en lice et les candidats ?
13. Union africaine, *Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide*, 2006, section B.9.
14. *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA*, article 12a.

15. *Ibid.*, article 12b.
16. *Déclaration de la Retraite de réflexion entre l'Union africaine et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, 2008, 3.
17. *Ibid.*, 2008, 3-4.
18. *Modalités de fonctionnement du Groupe des Sages*, adoptées par le CPS le 12 novembre 2007.
19. Les États membres de la SADC se sont engagés à réaliser un certain nombre de meilleures pratiques en matière de la gestion des élections et de l'instauration de la démocratie : (a) la pleine participation des citoyens au processus politique ; (b) le droit à la liberté d'association ; (c) la tolérance politique ; (d) la tenue régulière d'élections conformément aux constitutions nationales respectives ; (e) l'égalité d'accès aux médias publics pour tous les partis politiques en lice ; (f) l'égalité des chances pour exercer son droit de vote et pour être élu ; (g) l'indépendance et l'impartialité du judiciaire et des organismes chargés des élections ; (h) l'éducation des électeurs ; (i) l'approbation et le respect par tous les partis politiques des résultats des élections que les autorités nationales compétentes ont déclaré comme ayant été libres et justes conformément à la loi fondamentale applicable ; et (j) les procédures de contestation des résultats électoraux conformément aux dispositions de la loi fondamentale applicable.
20. Le Protocole stipule, entre autres, que : (a) les préparations, l'organisation des élections et la proclamation des résultats doivent s'effectuer de manière transparente ; (b) des dispositions appropriées doivent être prises pour recevoir et traiter toutes les plaintes relatives à l'organisation des élections et à la proclamation des résultats ; (c) le parti et/ou candidat ayant perdu les élections doit reconnaître sa défaite face au parti politique et/ou candidat déclaré vainqueur en se conformant aux directives et en respectant les délais exigés par la loi ; (d) tous ceux qui exercent le pouvoir, à quelque niveau que ce soit, doivent s'abstenir de commettre des actes d'intimidation ou de harcèlement contre les candidats ayant perdu les élections ou contre leurs partisans ; et (e) le recours aux armes pour disperser les manifestations ou réunions non-violentes soit interdit. Lorsqu'une manifestation tourne à la violence, il faut

uniquement autoriser le recours à une force minimale ou proportionnelle à la situation.

21. La *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, 2007, article 20.
22. *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections*, 2002, article 6.
23. L'UDAÉ (Unité pour la démocratie et l'assistance électorale) est l'entité chargée des initiatives et des programmes de l'Union africaine liés aux élections, notamment dans les principaux domaines d'intervention tels qu'énoncés dans les Directives : (a) l'observation ; (b) le suivi ; (c) l'assistance technique ; et (d) la supervision et le contrôle. Cette Unité a un effectif de trois personnes et son programme de travail pour 2008 comprend six dimensions, à savoir : (i) l'observation des élections ; (ii) la coordination des organismes de gestion des élections (OGE) en Afrique ; (iii) l'assistance technique aux structures nationales chargées de la gestion des élections ; (iv) l'amélioration de la qualité des processus électoraux ; (v) la mobilisation des ressources à travers le Fonds spécial pour la démocratie et de l'assistance électorale ; et (vi) la création d'une base de données d'experts en élections et démocratie en Afrique. L'Unité vient d'être créée ; il lui faut encore consolider son assise et exécuter son programme de travail. Il lui manque aussi des capacités additionnelles et d'autres ressources requises pour mettre en œuvre les six composantes du programme susmentionnées.
24. Les principaux objectifs du Fonds spécial pour la démocratie et l'assistance électorale sont : (a) le renforcement des capacités de l'Union africaine à soutenir les initiatives nationales et régionales visant à mettre en œuvre et pérenniser les processus démocratiques, à ancrer durablement le principe de la responsabilité du gouvernement, à promouvoir la transparence et la responsabilité des institutions publiques ; (b) l'appui aux processus électoraux nationaux qui contribuent à la tenue d'élections régulières, libres et transparentes, en conformité avec les normes internationales consacrées ; et (c) l'appui aux programmes de renforcement des capacités nationales et régionales des structures de gestion des élections, des forums et réseaux régionaux chargés de la gestion et de la supervision des processus électoraux démocratiques, ainsi que celles des missions d'observation des élections.

25. *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine*, 2002, article 3.
26. *Ibid.*, 2002, article 1.
27. Le cadre global du processus électoral comprend : (a) le système électoral ; (b) le système politique ; (c) le système juridique et constitutionnel ; et (d) les organismes de gestion des élections. Dans ce cadre, il existe environ neuf étapes majeures à travers lesquelles se déroule un processus électoral, à savoir : (i) l'éducation civique des électeurs ; (ii) la délimitation des circonscriptions ; (iii) l'inscription des électeurs sur les listes et la gestion du registre électoral ; (iv) l'investiture des candidats ; (v) la campagne électorale ; (vi) les élections ; (vii) le dépouillement des votes et la proclamation des résultats ; (viii) le règlement des contentieux électoraux ; et (ix) la gestion des résultats des élections.
28. Union africaine, *Rapport sur l'élaboration d'une politique sur la reconstruction et le développement post-conflit*, 2006, section 1.1.
29. *Ibid.*, 2006, section 3.
30. *Ibid.*
31. Le Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 au cours de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA tenue à Maputo, au Mozambique. Le Protocole exhorte les États membres de l'UA, entre autres : à inscrire dans leur Constitution et autres instruments législatifs le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes et en assurer l'application effective ; à intégrer les préoccupations des femmes dans leurs législations, plans et décisions politiques, ainsi que dans les programmes et activités de développement ; à prendre des mesures correctives et positives dans les domaines où des discriminations de droit et de fait à l'égard des femmes continuent d'exister ; et à appuyer les initiatives locales, nationales, régionales et continentales visant à éradiquer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En ce qui concerne la bonne gouvernance, le Protocole dispose que les États membres doivent promouvoir la gouvernance participative et la participation paritaire des femmes dans la vie politique de leur pays à travers des actions affirmatives, des législations nationales d'habilitation et d'autres mesures de nature à garantir que : (i) les femmes participent à toutes les élections sans aucune discrimination ; (ii) les femmes soient représentées

en parité avec les hommes et à tous les niveaux dans tous les processus électoraux ; et (iii) que les femmes soient des partenaires égales des hommes à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes nationaux de développement. En ce qui concerne le droit des femmes à la paix, le Protocole stipule, en outre, que les États parties doivent prendre des mesures appropriées pour assurer la participation accrue des femmes : (a) aux programmes d'éducation à la paix et à la culture de la paix ; (b) aux mécanismes et processus de prévention, de gestion et de règlement des conflits aux niveaux local, national, régional, continental et international ; (c) au sein des organes de prise de décision pour garantir la protection des demandeurs d'asile, des réfugiés, des personnes déplacées internes, des rapatriés, en particulier des femmes ; (d) à tous les niveaux des structures chargées de la gestion des camps et autres lieux d'asile pour les demandeurs d'asile, les réfugiés, les personnes déplacées internes, les rapatriés, en particulier les femmes ; et (e) dans tous les volets du processus de planification, de formulation et de mise en œuvre des programmes et politiques de reconstruction et de développement post-conflits. Au moment où nous rédigeons ce rapport, sur les 53 États membres de l'UA, seuls 40 ont signé ce Protocole. Sur ces 40, seuls 18 États l'ont ratifié. Le Protocole est entré en vigueur le 25 novembre 2005.

Annexe

DÉCLARATION DE TRIPOLI SUR L'ÉLIMINATION DES CONFLITS EN AFRIQUE ET LA PROMOTION DURABLE DE LA PAIX

1. Nous, chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine (UA), réunis, le 31 août 2009, à Tripoli, en Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, à l'occasion de la Session spéciale sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, tel que convenu dans la Décision Assembly/AU/Dec.252(XIII), avons passé en revue l'état de la paix et de la sécurité sur notre continent et les mesures à prendre pour accélérer la réalisation de notre objectif commun d'une Afrique exempte de conflits.
2. La décision de convoquer cette Session spéciale traduit notre préoccupation croissante face à la persistance des situations de conflit et de crise sur le continent, malgré les multiples efforts déployés pour les régler. Elle témoigne également de notre détermination renouvelée à imprimer une nouvelle dynamique à la mise en œuvre des décisions pertinentes de l'UA et à promouvoir durablement la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent, tant il est vrai que sans un tel environnement, notre vision d'une Afrique intégrée, politiquement et économiquement, et développée ne se matérialisera pas.
3. Notre rencontre se tient à un moment où des efforts soutenus sont déployés en vue de mettre fin aux conflits et de promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Nous avons parcouru un long chemin depuis le lancement de l'UA à Durban, en juillet 2002, et l'inauguration du Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), à Addis Abéba, en mai 2004.

Aujourd'hui, nous disposons du cadre institutionnel et normatif requis pour faire face au fléau des conflits, et l'UA a fait preuve d'un dynamisme renouvelé dans le traitement des questions de paix et de sécurité sur le continent.

4. Nous notons que la mise en place opérationnelle de l'Architecture continentale de paix et de sécurité, telle qu'articulée par le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité est en bonne voie, comme l'attestent le fonctionnement effectif du CPS, le lancement du Groupe des Sages et la mise en place de composantes clé de la Force africaine en attente (FAA) et du Système continental d'alerte rapide.
5. Nous notons également que, conformément à l'esprit et à la lettre de l'Acte constitutif de l'UA, nous avons, au fil des années, adopté nombre d'instruments sur les droits de l'homme, la gouvernance, la démocratie, le désarmement, le terrorisme et le bon voisinage, qui constituent un ensemble consolidé de normes et de principes dont le respect atténuera, de manière significative, le risque de conflit et de violence sur le continent et consolidera la paix là où elle a été rétablie.
6. Enfin, des progrès significatifs ont été accomplis dans le règlement des conflits en Afrique, comme en témoignent les résultats remarquables enregistrés dans des pays tels que le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, le Libéria et le Soudan (Sud Soudan), ainsi que les avancées enregistrées dans la quête de la paix dans nombre d'autres pays et régions. Ces avancées ont fait naître un espoir et amélioré les perspectives de développement et de renouveau, qui doivent, à présent, être renforcées par des efforts soutenus de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit.
7. Tout en étant fiers des résultats ainsi enregistrés, nous demeurons, néanmoins, profondément préoccupés par la

persistance des conflits, de l'insécurité et de l'instabilité dans de larges parties du continent, avec les conséquences humanitaires et socio-économiques qui en découlent. En effet, les conflits armés en Afrique tuent, chaque année, des milliers de personnes ; provoquent des catastrophes humanitaires ; détruisent les moyens d'existence des gens ordinaires, ainsi que les biens qu'ils ont accumulés au bout d'une vie de labeur ; et rendent le développement économique durable impossible. Il existe également une perte plus profonde : l'anéantissement de l'espoir d'un avenir meilleur.

8. Par ailleurs, nous notons avec préoccupation la résurgence des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, qui constitue un sérieux revers dans le processus de démocratisation, ainsi que la tendance émergente de conflits et de violence liés aux élections ; les menaces posées par le terrorisme, le trafic des stupéfiants, la criminalité transnationale organisée, la piraterie et l'exploitation illicite des ressources naturelles pour alimenter les conflits ; et la persistance des conflits et des différends frontaliers. Nous réitérons notre engagement, conformément à la décision que nous avons adoptée à Syrte en juillet 2009, de tarir les sources de financement du terrorisme, en particulier celles provenant du versement de rançons dans le cadre des prises d'otages. Tout aussi préoccupants sont les effets du changement climatique et des conséquences qui en découlent (insécurité alimentaire, rareté des ressources en eau, dommages causés aux infrastructures et aux villes côtières, réduction des rendements agricoles et migrations causées par l'environnement) sur notre quête de paix et les efforts déployés à cet égard.
9. À la lumière de ce qui précède, nous sommes déterminés à mettre un terme définitif au fléau des conflits et de la violence sur notre continent, conscients de nos insuffisances et de nos erreurs et animés par la volonté de mobiliser tous les moyens et ressources humaines nécessaires et de saisir toutes

les opportunités pour promouvoir et faire progresser l'agenda de prévention des conflits, de rétablissement et de maintien de la paix, ainsi que celui de la reconstruction post-conflit. En tant que dirigeants, ne pouvons tout simplement pas léguer le fardeau des conflits aux générations à venir d'Africains.

10. À cette fin, nous renouvelons notre engagement à accélérer la mise en œuvre intégrale de l'Architecture continentale de paix et de sécurité, y compris en affinant davantage les dispositions existantes, en tant que de besoin, pour faciliter leur mise en œuvre. À cet égard, nous convenons d'accroître notre contribution, aussi bien financière que technique, en appui à cette Architecture. Nous demandons au Président de la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer les capacités de la Commission à mieux relever le défis de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent, notamment par le recrutement rapide des personnels additionnels nécessaires, en gardant à l'esprit que des ressources supplémentaires devront être mobilisées.
11. Nous nous engageons à redoubler d'efforts pour nous attaquer, de manière globale et systématique, aux causes profondes des conflits, y compris à travers la mise en œuvre des instruments existants dans les domaines des droits de l'homme, de l'état de droit, de la démocratie, des élections, de la bonne gouvernance, du désarmement, du contrôle des armements et de la non prolifération, ainsi que du bon voisinage. À cet égard, il importe que tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait signent et/ou ratifient rapidement ces instruments, et que la Commission assure activement le suivi de leur mise en œuvre. Nous demandons à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser les États membres concernés, ainsi que de procéder à un examen approfondi et systématique de l'état de mise en œuvre de ces instruments et de soumettre à la Conférence de l'Union des propositions concrètes visant à faire en sorte qu'ils soient mieux observés.

12. Nous réitérons, en particulier, notre total rejet des changements anticonstitutionnels de Gouvernement et nous nous engageons à renforcer tant les mesures préventives que notre réaction à ce phénomène. Dans cet esprit, nous réitérons la nécessité pour les États membres de promouvoir la bonne gouvernance, de se conformer à l'état de droit et de respecter leurs propres Constitutions, notamment lorsqu'il s'agit d'introduire des réformes constitutionnelles, en gardant à l'esprit que le non respect de ces dispositions peut conduire à des situations de tension qui pourraient, à leur tour, précipiter des crises politiques. De même, nous prendrons toutes les mesures nécessaires, y compris la condamnation de, et l'imposition de sanctions contre, tout État africain qui encouragerait, soutiendrait ou hébergerait des groupes armés dont l'objectif est de déstabiliser un autre État. Nous nous engageons à respecter les principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et du non recours à la force, directement ou indirectement, dans la conduite de nos relations extérieures.
13. Nous réitérons notre détermination à veiller à ce que, en tout temps, l'Afrique soit au devant des efforts visant à faire face au fléau des conflits sur notre continent. Nous réitérons également notre engagement à faire preuve de la plus grande retenue, à recourir systématiquement à des moyens pacifiques pour régler tous les différends et à être réceptifs aux efforts de médiation et de diplomatie préventive.
14. Nous sommes résolus à assurer que des troupes et des observateurs en nombre suffisant sont mis à disposition pour déploiement rapide, chaque fois que cela est nécessaire.
15. Mus par notre détermination à transformer le paysage géopolitique de l'Afrique dans l'intérêt de tous ses peuples, en promouvant le développement et l'intégration du continent, nous nous engageons à prendre une série de mesures concrètes et effectives pour accélérer la mise en œuvre des solutions

déjà convenues pour le règlement d'un certain nombre de conflits et la promotion de solutions justes et équitables pour les situations où il n'existe pas encore d'accord entre les parties concernées, ainsi que pour la reconstruction post-conflit, afin que les populations concernées puissent jouir des dividendes de la paix.

16. Nous réitérons notre plein appui à tous les efforts de paix en cours sur le continent et exhortons toutes les parties concernées à ne ménager aucun effort pour mettre fin aux conflits dans lesquels elles sont impliquées, à apporter un espoir à leurs peuples et à œuvrer en faveur d'une paix durable. Conformément aux dispositions pertinentes de l'Acte constitutif et du Règlement intérieur de la Conférence de l'Union, ainsi que du Protocole relatif à la création du CPS, nous nous engageons, lorsque des parties à un conflit refusent obstinément de remplir les obligations qui sont les leurs et de coopérer pour la promotion de la paix, à imposer des sanctions et à veiller à leur stricte mise en œuvre sur l'ensemble du continent, tout en recherchant l'appui de nos partenaires au sein de la communauté internationale, notamment le Conseil de sécurité des Nations unies.
17. Nous nous engageons, en conformité avec le Cadre d'action de l'UA pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC), à témoigner aux pays africains émergeant des conflits la solidarité indispensable en vue de les aider à consolider la paix qu'ils arrachée de haute lutte et à éviter toute rechute dans la violence.
18. Nous soulignons la nécessité pour tous les États membres d'apporter leur entière coopération et plein appui au CPS, en gardant présent à l'esprit que, dans l'exercice de ses responsabilités conformément aux dispositions du Protocole, le CPS agit au nom de l'ensemble des États membres de l'UA. De même, nous nous engageons à accroître, de manière substantielle, notre contribution au Fonds pour la paix,

pour permettre à l'Afrique de s'approprier véritablement les efforts en cours de promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent. À cet égard, nous demandons à la Commission de prendre les mesures préparatoires nécessaires pour augmenter de 6 à 12% le transfert réglementaire du budget ordinaire de l'UA au Fonds pour la paix. Nous encourageons également tous les États membres en mesure de le faire à verser des contributions volontaires au Fonds pour la paix. Nous demandons à la Commission de soumettre à la Conférence, en juin 2010, un rapport exhaustif sur les voies et moyens les meilleurs afin de mobiliser davantage de ressources au sein du continent pour appuyer nos efforts de paix.

19. Réaliser et pérenniser la paix et la sécurité est également un défi intellectuel. En conséquence, nous nous engageons à renforcer la capacité de nos universités et instituts de recherche à analyser la nature des conflits africains, à étudier les raisons des succès des efforts de règlement de conflits et les causes de leurs échecs, ainsi qu'à faciliter la recherche de solutions proprement africaines et fondées sur notre propre expérience et spécificité.
20. Pour réaliser notre objectif d'un continent africain qui est non seulement en paix avec lui même, mais également en paix avec le reste du monde, nous nous devons de continuer à consolider nos relations avec nos principaux partenaires. Nous apprécions l'appui apporté par nos partenaires bilatéraux et multilatéraux dans les Amériques, en Asie, en Europe et au Moyen Orient, et nous leur demandons de continuer à collaborer étroitement avec nous pour atteindre nos objectifs, étant donné que la paix et la sécurité internationales sont indivisibles.
21. Dans le même temps, nous réitérons notre détermination à faire en sorte que ces partenariats soient entièrement fondés sur le *leadership* de l'Afrique, parce que sans un tel *leader-*

ship, il n'y aura ni appropriation ni viabilité ; parce que nous comprenons nos problèmes mieux que ceux qui viennent d'ailleurs ; parce que nous savons quelles solutions conviennent et comment y arriver ; et parce que, en dernière instance, ces problèmes sont les nôtres et nous sommes ceux qui en subissons les conséquences.

22. Nous demandons à la société civile africaine de continuer de jouer son rôle dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité, en tant que partenaire des Gouvernements, et ce dans le cadre de nos efforts visant à faire en sorte que l'UA, comme stipulé dans son Acte constitutif, promeut la participation des peuples africains aux activités de l'Union.
23. Nous proclamons l'année 2010, *Année de la paix et de la sécurité sur le continent*. À cet égard, nous demandons au Président de la Commission de préparer un programme détaillé qui identifiera les mesures concrètes qui pourraient être prises pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent, et de le soumettre à la prochaine Session ordinaire de la Conférence de l'Union.
24. Nous adoptons solennellement la Déclaration de Tripoli, et nous nous engageons à œuvrer résolument à sa mise en œuvre effective, afin d'ouvrir un nouveau chapitre pour notre action collective en faveur de la paix, de la sécurité, de la stabilité, ainsi que pour une prospérité partagée dans l'ensemble l'Afrique et dans le reste du monde.

À propos de ce rapport

Lors de sa 10^{ème} session ordinaire tenue à Addis-Abeba du 31 janvier au 2 février 2008 et à la suite des élections présidentielles du 27 décembre 2007 au Kenya, la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec.187(X). Dans ladite décision, la Conférence a, entre autres, souligné la nécessité d'engager une réflexion collective sur les défis liés aux tensions et aux disputes qui caractérisent souvent les processus électoraux en Afrique, notamment le renforcement des capacités africaines aux niveaux national, régional et continental, en matière d'observation et de suivi des élections. Lors de ses 109^{ème} et 115^{ème} réunions, tenues respectivement le 21 janvier et le 14 mars 2008 et consacrées à la situation au Kenya, le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a également souligné la nécessité d'engager une telle réflexion.

En réponse à ces décisions, et dans le cadre de son programme de travail pour l'année 2008, tel qu'entériné lors de sa troisième réunion tenue le 18 février 2008, le Groupe des Sages a décidé de consacrer sa réflexion pour l'année 2008 à la question des conflits liés aux élections, une question thématique présentant un intérêt pour la prévention de la violence. Par la suite, la Commission a mis en place une équipe de consultants chargée de préparer un rapport sur le sujet, qui servira de base aux recommandations que le Groupe des Sages envisage de soumettre à la Conférence de l'Union. Les principaux éléments des termes de référence de l'étude ayant produit le rapport ci-joint se présentent comme suit :

- l'examen des questions liées aux élections et aux pratiques électorales dans le contexte des processus de démocratisation initiés pendant les années 1990, mettant un accent particulier sur la violence politique et les différends électoraux ;
- l'analyse des causes, des manifestations et des répercussions des différends liés aux élections et de leurs conséquences sur

les processus de démocratisation en Afrique ;

- l'examen des points relatifs, entre autres, aux capacités techniques des structures électorales, à la composition, à l'indépendance et au financement des commissions électorales et autres structures semblables, à la délimitation des circonscriptions électorales, à l'inscription des électeurs, aux campagnes électorales, au financement des partis politiques, à l'accès aux médias et à leur impact sur la conduite des élections ;
- l'étude du rôle et de la contribution des observateurs internationaux aux processus électoraux en Afrique, notamment les observateurs venant hors du continent ;
- l'examen des instruments pertinents de l'UA pour les élections, le processus de démocratisation et la bonne gouvernance, ainsi que de leur impact sur les efforts visant à améliorer l'organisation des élections et les processus de démocratisation en Afrique ;
- la formulation de propositions concrètes sur les moyens qui permettront à l'UA de s'attaquer de manière plus effective aux différends et aux conflits liés aux élections, notamment par le biais de stratégies de prévention opérationnelles et de long terme, ainsi que par le renforcement des capacités africaines à observer les élections aux niveaux national, régional et continental.

Conformément aux termes de référence cités ci-dessus, les consultants ont rencontré des responsables et des membres du personnel de la Commission de l'UA, ainsi que des représentants des Nations Unies et de l'Union européenne impliqués dans les questions liées aux élections.

Lors de sa troisième réunion tenue à Alger, en Algérie, du 12 au 14 octobre 2008, le Groupe des Sages a demandé à la Commission d'organiser un groupe de travail à Nairobi pour examiner le

rapport élaboré par l'équipe de consultants. Cet atelier s'est tenu les 26 et 27 décembre 2008, et a vu la participation des membres du Groupe des Sages de l'UA, des représentants des communautés économiques régionales (CER), de Think Tanks et d'organisations de la société civile du continent, ainsi que la participation de membres des Nations Unies, de l'Union européenne et d'autres parties prenantes. Les représentants de la présidence de l'Union et de celle du CPS pour le mois de novembre 2008 ont également pris part à la réunion. Le ministre kenyan des affaires étrangères s'est adressé à l'atelier. Il a saisi l'occasion pour exposer l'expérience kenyane à la suite des élections générales en décembre 2007, en soulignant que la question des conflits liés aux élections revêt une importance capitale pour le processus de démocratisation, ainsi exigeant l'implication active de toutes les parties concernées.

L'**International Peace Institute (IPI)** est un centre de recherche international, indépendant et à but non lucratif. L'institut a son siège à New York en face des Nations Unies, ainsi qu'un bureau à Vienne, et son personnel représente plus d'une vingtaine de nationalités différentes. L'IPI a pour vocation d'aider à la prévention et au règlement des conflits à travers le renforcement des institutions internationales multilatérales. Dans ce but, l'institut conduit des activités associant travaux de recherche, analyse stratégique, publications, et réunions.

Le **Programme Afrique** de l'IPI fut établi en 1992 avec l'objectif initial de renforcer les capacités de l'Organisation de l'unité africaine, afin de mieux gérer et régler les conflits continentaux. Le programme développa une série d'initiatives pour 2009–2012 se concentrant sur le renforcement des mécanismes et des acteurs régionaux dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix. La série de l'Union africaine est le résultat d'une de ces initiatives.



De la Préface

Les circonstances dans lesquelles nos élections sont tenues doivent changer ; seulement après de tels changements pourra-t-on espérer voir la transformation du comportement des parties prenantes. Ce défi exige du courage politique, ainsi que du temps et des ressources importantes. Ceci n'est pas un moment « Eurêka ! » pour le Groupe des Sages, mais le défi a été lancé.

Ramtane Lamamra

Commissaire chargé de la paix et de la sécurité, *Union africaine*



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1 212 687 4300 FAX +1 212 983 8246

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43 1 533 8881 FAX +43 1 533 8881 11

www.ipinst.org