

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia, P.O. Box: 3243 Tel.: (251-11) 5513 822 Fax: (251-11) 5519 321
Email: situationroom@africa-union.org, situationroom@ausitroom-psd.org

**CONFERENCE DE L'UNION
TREIZIEME SESSION ORDINAIRE
1^{er} – 3 JUILLET 2009
ADDIS ABEBA, ETHIOPIE**

**Assembly/AU/6(XIII)
ANNEXE II**

**RAPPORT DU GROUPE DES SAGES SUR LA CONSOLIDATION DU ROLE
DE L'UNION AFRICAINE DANS LA PREVENTION, LA GESTION ET LE
REGLEMENT DES TENSIONS ET DES CONFLITS VIOLENTS
LIES AUX ELECTIONS EN AFRIQUE**

Lors de sa 10^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba du 31 janvier au 2 février 2008, la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec 187(X) sur la situation au Kenya à la suite des élections présidentielles du 27 décembre 2007. Dans cette décision, la Conférence a, entre autres, souligné la nécessité d'engager une réflexion collective sur les défis liés aux tensions et aux conflits qui caractérisent souvent les processus électoraux en Afrique, et notamment sur 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 les 21 janvier et 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, entériné lors de sa 3^{ème} réunion tenue le 18 février 2008, le Groupe des Sages a décidé de consacrer sa réflexion pour cette année sur une question thématique présentant un intérêt pour la prévention des conflits à la question des conflits liés aux élections. Par la suite, la Commission a mis en place une équipe de consultants chargée de préparer un rapport sur le sujet, qui servirait de base aux recommandations que le Groupe des Sages soumettra à la Conférence de l'Union. Les principaux éléments des termes de référence de cette étude qui a abouti au 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 dans les années 1990, avec 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 similaires, 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 relatifs aux élections, au processus de démocratisation et à 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 voies et moyens qui permettront à l'UA de s'attaquer de manière plus effective aux différends et conflits liés aux élections, notamment par le biais de stratégies de prévention opérationnelles et à long terme, ainsi que sur 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 atelier 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 celles des Nations Unies, de l'Union européenne et d'autres parties prenantes. Les représentants de la présidence de l'Union et de la présidence du CPS pour le mois de novembre 2008 ont également pris part à la réunion. Le Ministre kenyan des affaires étrangères est intervenu lors de l'atelier pour commenter l'expérience kenyane à la suite des élections générales de décembre 2007. Selon lui, la question des conflits liés aux élections revêt une importance telle pour le processus de démocratisation qu'elle requiert l'implication active de toutes les parties concernées.

Lors de sa 191^{ème} réunion tenue le 5 juin 2009, le CPS a entendu une communication du Groupe des Sages sur le rapport sur le renforcement du rôle de l'UA dans la prévention, la gestion et le règlement des différends et des conflits violents liés aux élections. A cette occasion, le CPS a félicité le Groupe des Sages pour avoir choisi de consacrer sa réflexion thématique pour l'année 2008 aux différends et conflits violents liés aux élections. Le CPS a souligné que le rapport constituait une contribution importante du Groupe à la mise en œuvre de la décision Assembly/AU/Dec.187(X). Le CPS a, en outre, réaffirmé son appui au Groupe des Sages dans la poursuite de ses efforts de diplomatie préventive et de bons offices en vue de la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique.

Lors de sa 6^{ème} réunion tenue à Tripoli, en Libye, le CPS a examiné et finalisé son rapport sur les différends et conflits liés aux élections.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS	4
RÉSUMÉ	5
I. INTRODUCTION	10
II. LE PROCESSUS DE DEMOCRATISATION ET LES ELECTIONS EN AFRIQUE: PROGRES, PROBLEMES ET PERSPECTIVES	12
III. LA VIOLENCE ET LES CONFLITS POLITIQUES LIES AUX ELECTIONS: CAUSES ET CONSEQUENCES.....	17
IV. LES INSTRUMENTS IMPORTANTS DE L'UA SUR LA PAIX, LA DEMOCRATIE ET DES ELECTIONS CREDIBLES.....	22
i) Les principaux instruments de l'UA sur la démocratie, la paix et la sécurité	22
a) L'Acte constitutif	22
b) La Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement, la coopération (CSSDCA).....	23
c) La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance	26
ii) Les instruments clés de l'UA pour des élections crédibles	30
a) La Déclaration de l' OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique	31
b) Les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine	31
V. LE ROLE DE L'UA DANS LA PREVENTION, LA GESTION ET LE REGLEMENT DES CONFLITS ET DE LA VIOLENCE POLITIQUE RESULTANT DES ELECTIONS .	34
i) Le cadre et l'approche de l'UA concernant les conflits résultant des élections	34
a) Le Système d'alerte rapide et la diplomatie préventive	34
b) Le Système continental d'alerte rapide	35
c) Le Groupe des Sages.....	36
ii) L'observation et le suivi des élections	38
iii) La médiation dans les différends postélectoraux	42
iv) L'assistance technique et l'appui à la gouvernance	43
v) Le cadre d'action pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC)	44
VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	45
i) Groupe thématique I: Mécanismes de prévention et d'alerte rapide	47
ii) Groupe thématique II: Gestion et gouvernance électorales	48
a) Administration et gouvernance efficaces et efficientes des élections :.....	49
b) Observation et suivi effectif et professionnel des élections :	49
iii) Groupe thématique III: Coordination de l'assistance électorale par l'UA	50
iv) Groupe thématique IV: Mécanismes de transformation des conflits postélectoraux	51
v) Groupe thématique V: Coopération et partenariats internationaux	52
vi) Groupe thématique VI: Interventions stratégiques du Groupe des Sages.....	53
a) L'étape préélectorale	53
b) L'étape postélectorale:	54
REFERENCES.....	56

LISTE DES ABREVIATIONS

AAEA: Associations africaines des autorités électorales
CBOs: Organisations communautaires
CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique occidentale
CER : Communautés économiques régionales
CEWS : Système continental d'alerte rapide
CPS : Conseil de paix et de sécurité
CUA : Commission de l'Union africaine
CSSDA : Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique
ECF : Forum des commissions électorales des pays de la SADC
EISA: Electoral Institute of Southern Africa
FDAE : Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale
MAEP: Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MoU : Protocole d'accord
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
PAP : Parlement panafricain
RDPC : Reconstruction et développement post-conflit
SADC : Communauté de développement de l'Afrique australe
ToRs : Termes de références
UA : Union africaine
UDAE : Unité de la Démocratie et d'Assistance électorale

RESUME

Les élections constituent la caractéristique principale de la démocratie représentative, permettant au peuple de choisir régulièrement ses dirigeants et de se prononcer sur leurs programmes politiques. Elles n'en sont pas moins des processus compétitifs pouvant provoquer des conflits et des tensions qui, s'ils ne sont pas gérés de manière constructive, peuvent potentiellement déstabiliser les Etats 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. Dans le même temps, les élections ont engendré des conflits et de la violence et 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. Certaines des causes de conflits en Afrique disparaissent, tandis que les élections deviennent l'une des principales sources de conflits sur le continent. Les problèmes issus des conflits liés aux élections et à la violence politique mettent en relief l'importance que revêt la mise en place d'institutions qui garantissent 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 à même 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 résultant des élections et à mettre un terme à 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 principes de base et les fondements de la gouvernance démocratique et de la paix. A cette étape décisive du processus de démocratisation de l'Afrique, les conflits et la violence politique liés aux élections mettent en péril les acquis enregistrés à ce jour par l'OUA/UA dans les multiples efforts qu'elle déploie 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, en s'appuyant sur les progrès accomplis par l'OUA/UA dans la mise en place d'institutions chargées de la gouvernance démocratique, de la paix et de la sécurité.

Ce rapport fait le point sur 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 l'obligation de rendre compte. Cet historique est instructif parce qu'il met en exergue l'importance des processus de démocratisation dans la consolidation de la stabilité en Afrique. Le 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 de principes permettant de consolider les modèles et les pratiques démocratiques, le rapport tente de mettre en avant les progrès accomplis par l'Afrique en ce qui concerne la mise en œuvre des mécanismes visant à garantir une participation harmonieuse et des

politiques inclusives. Dans ses conclusions et recommandations, le rapport réaffirme qu'il est important que l'Afrique s'approprie les solutions aux défis électoraux auxquels le continent est confronté, à travers la mise en place de systèmes de gestion et de gouvernance électorale plus viables. Le 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 trois 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 failles et d'insuffisances dans les mécanismes et systèmes électoraux africains auxquelles il convient de trouver des solutions, afin de renforcer leur efficacité et leur légitimité. La troisième, c'est qu'étant donné que toutes les élections en Afrique n'engendrent pas systématiquement de la violence ou des conflits, il est important de diriger les mécanismes d'intervention vers les pays dans lesquels les élections peuvent exacerber la violence. Dans la gestion des situations futures de violence politiques et électorale, les acteurs externes et plus particulièrement l'UA, les CER et les partenaires internationaux doivent concevoir des mesures en priorité pour les pays susceptibles de faire face à des problèmes lors des élections. Aussi les recommandations sont-elles regroupées en six thèmes : (a) diplomatie préventive et mécanismes d'alerte rapide ; (b) gouvernance et administration électorales ; (c) coordination et assistance électorale par l'UA ; (d) mécanismes de gestion des périodes post-électorales et des conflits liés aux élections ; (e) coordination de l'assistance électorale ; coopération et partenariats internationaux ; et interventions stratégiques du Groupe des Sages.

Groupe 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 des signes révélateurs de déclenchement de conflits du fait de la concurrence due ou provoquée par les élections et la contestation politique. Les informations socio-économiques et politiques substantielles sur les pays africains générées par le MAEP, la Salle de veille de l'UA, les établissements universitaires et de recherche et les rapports des médias devraient faire partie du savoir collectif servant à orienter les décisions portant sur les zones de tension électorale potentielles. Face aux contraintes sérieuses en matière de ressources, il est important pour l'UA de développer des mesures d'interventions stratégiques centrées sur les pays qui en ont besoin. Etant 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.

Groupe thématique II: Gestion et gouvernance électorales

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 dans chaque Etat membre de l'Union africaine. A 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 problèmes portant sur les dispositions constitutionnelles. Bien que les systèmes électoraux en Afrique doivent refléter les besoins et les variations 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. 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. Dans un passé récent, une tendance à l'adoption d'arrangements pour le partage du pouvoir après une crise post-électorale a gagné du terrain. Dans certains cas, des considérations liées à la justice et à la consolidation de la paix sembleraient pouvoir justifier ce type d'arrangements. Néanmoins, il existe un grave risque, si cette tendance n'est pas bien maîtrisée, de la voir échapper à tout contrôle et devenir ainsi un outil politique dont on abuserait pour manipuler le processus démocratique et annuler les résultats du vote démocratique souverain du peuple. Une telle évolution est susceptible d'affaiblir la confiance de l'opinion publique dans les institutions démocratiques et les élections et d'aboutir à une diminution de l'engagement des populations dans le processus démocratique, plus particulièrement lors des élections avec, entre autres, une faible participation électorale. Il importe de mettre en place des cadres juridiques, institutionnels et constitutionnels stables pour jeter les bases solides de la gouvernance et de la gestion électorale.

Groupe thématique III: Coordination de l'assistance électorale par l'UA

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 dans l'ensemble du continent. Sur tous les plans, il s'agit là d'une prestation louable. Bien que l'UA continue à observer les élections, le processus en lui-même doit être professionnalisé en devenant plus technique et moins politique et diplomatique. À cette fin, 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 des élections. L'Unité d'assistance électorale, de concert avec le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance électorale, pourrait changer le paysage électoral en Afrique de manière à favoriser la stabilité politique, la paix, la démocratie et la bonne gouvernance.

Groupe thématique IV: Mécanismes de transformation des conflits postélectoraux

L'UA et les CER ont un large éventail d'institutions ayant compétence pour gérer en temps opportun les crises post-électorales. La question la plus importante qui se pose

est de savoir quand et comment l'Union africaine peut mobiliser les diverses énergies institutionnelles pour parvenir à des résultats tangibles dans les pays secoués par la violence électorale. Les rôles de ces institutions dépendent de leur degré de préparation et de leur aptitude à coordonner les unes avec les autres la transformation de contextes post-électorales incertains et violents en résultats pacifiques, équitables et justes qui respectent les normes démocratiques. Des enseignements doivent également être tirés des cas du Kenya et du Zimbabwe sur les voies et moyens permettant à l'UA de coordonner les divers mécanismes d'intervention dans la transformation des conflits post-électorales.

Groupe thématique V: Coopération et partenariats internationaux

Les acteurs internationaux constituent un élément essentiel de la gestion des élections en Afrique, à travers le rôle qui est le leur dans la mobilisation des ressources, de l'expertise administrative et technique, ainsi que de l'échange d'expériences dans les efforts de consolidation de la démocratie. Etant 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.

Groupe thématique VI: Interventions stratégiques du Groupe des Sages

En tant que nouvelle institution dotée d'une autorité morale et d'un pouvoir de persuasion, le Groupe des Sages se trouve en position stratégique pour mettre à profit de manière judicieuse son ascendant, ses talents de médiation et de négociation, pour prévenir, gérer et régler lui-même ou par le biais d'autres structures et instruments de l'UA les conflits électoraux. Le nombre restreint de ses membres lui offre la flexibilité requise pour intervenir rapidement à toutes les étapes du processus électoral, en particulier lorsque l'on prévoit que des crises vont survenir. Les compétences personnelles et professionnelles des membres du Groupe leur donnent une grande marge de manœuvre pour trouver leur voie dans les efforts de prévention des conflits et d'instauration de la paix à la suite des élections.

Le Groupe des Sages devrait également être doté, sur le moyen et le long terme, des ressources financières et techniques lui permettant de mener à bien et de manière pérenne des activités de bons offices, de conseil, d'évaluation et des missions techniques. L'appui technique à l'action du Groupe des Sages en matière de gestion des conflits devrait être apporté par le Département Paix et Sécurité et le Département des Affaires politiques. Le Secrétariat du Groupe des Sages devrait être renforcé afin d'être en mesure de faire 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 liés aux élections. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'Etat et autres éminentes personnalités africaines, le Groupe des Sages disposera d'un grand réseau de personnalités expérimentées auxquelles il pourra constamment faire appel dans l'accomplissement de ses prérogatives. En étroite collaboration avec le Système d'alerte rapide de l'UA et ceux des régions et afin de jouer un rôle préventif, le Groupe des Sages devrait régulièrement effectuer une évaluation des situations électorales pouvant déboucher sur la violence et des conflits.

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

I. INTRODUCTION

1. L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) de 2000 engage les Etats 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, le 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 Mémoire d'entente 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 Etats 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 de l'OUA/UA de 2002 sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique 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" (UA, 2002).

2. Par ailleurs, l'UA reconnaît qu'il n'existe pas de lien direct entre les élections, d'une part, les 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 organisées à un moment peu propice mettent en péril la démocratie, génèrent une instabilité politique qui remet en cause les acquis du développement. Dans certains pays, les élections ont contribué à jeter des fondements solides pour la gouvernance démocratique ; par contre, dans d'autres, 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 d'élections contestées. Les efforts visant à consolider la démocratie sont compromis lorsque les résultats sont contestés et lorsque de tels différends dégénèrent en violence politique.

3. Il importe de relever que, si les élections sont un élément central du processus démocratique, elles n'instaurent pas toujours la démocratie et n'assurent 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 électoral¹. En outre, les élections consolident la paix et la sécurité dans les situations où il existe une culture de tolérance, un dialogue politique régulier entre les principales parties prenantes du processus démocratique et où les populations font confiance aux institutions démocratiques. En particulier, il est essentiel que des

¹ 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 postélectoraux.

préparatifs politiques appropriés soient faits avant la tenue des élections, notamment dans les pays en post conflit, où le processus de promotion de la démocratie et de la paix est 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, s'inscrire sur à long-terme. Le cycle électoral complet est décrit dans le schéma 1 ci-dessous.

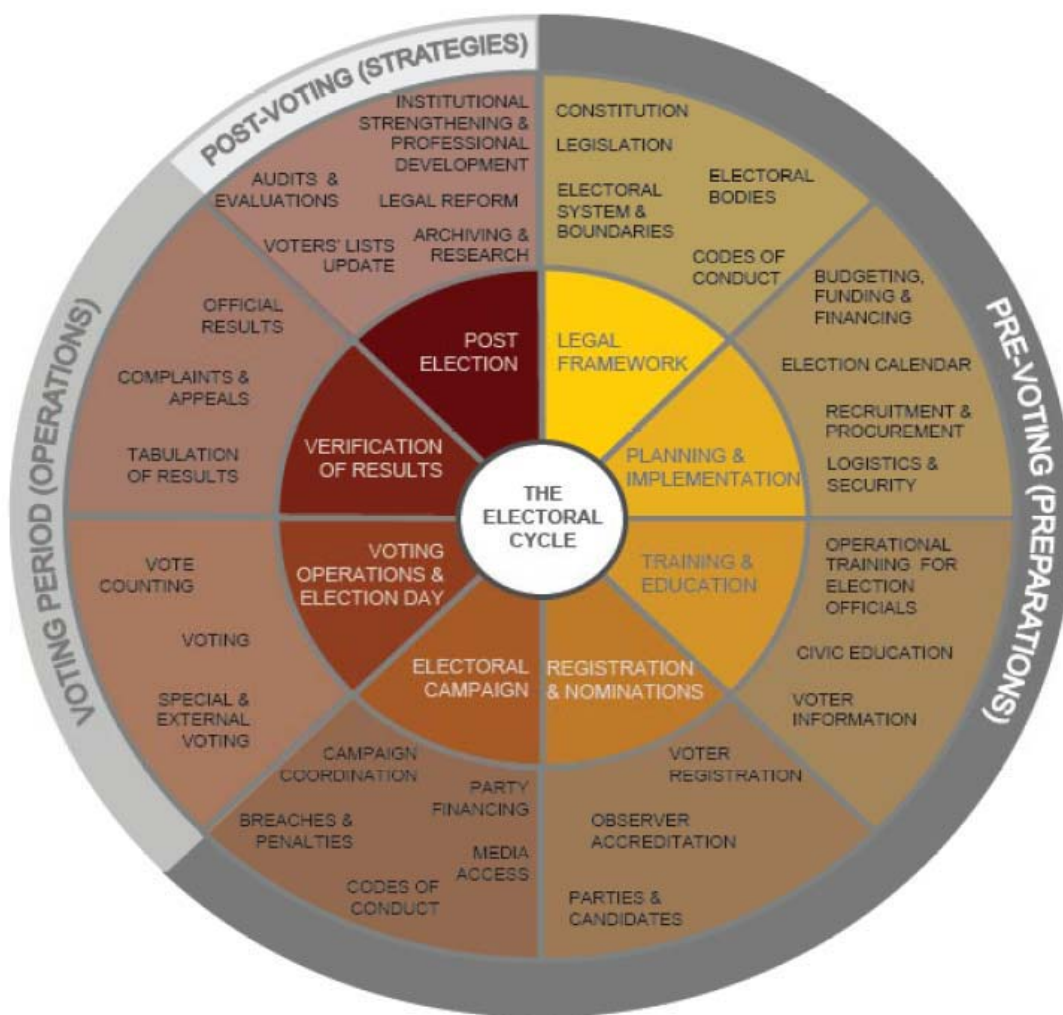


Schéma1. : Cycle électoral

5. Du point de vue du cycle électoral, l'UA doit mettre l'accent sur la prévention des conflits et la diplomatie préventive avant les élections. Outre le travail qu'accomplit actuellement le Département des Affaires politiques, l'UA doit déployer davantage d'efforts pendant la phase pré-électorale pour empêcher des conflits liés aux élections en menant des activités de prévention des conflits et de leur transformation. 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 ses efforts essentiellement sur la médiation, surtout lorsque les résultats d'une élection sont contestés et dégénèrent en violence politique. En fait, dans la majorité de ces situations, l'UA n'assume pas le 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.

II. LE PROCESSUS DE DEMOCRATISATION ET LES ELECTIONS EN AFRIQUE: PROGRES, PROBLEMES ET PERSPECTIVES

7. La vague de démocratisation en Afrique, depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, résulte de la convergence d'un certain nombre de conditions et d'événements. Après des années de dictatures militaires et de gouvernements à parti unique, les populations ont fait pression pour une participation accrue à la vie politique et le respect de l'obligation qu'ont les gouvernements de rendre compte, 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 sur la "seconde libération" du continent, proclamée haut et fort et qui a marqué une page importante dans la renaissance politique de l'Afrique. Près de vingt ans après l'instauration du pluralisme politique, l'Afrique a accompli des avancées remarquables en instituant les pratiques et principes fondamentaux de gouvernance démocratique, avec l'organisation systématique et régulière d'élections et une plus grande fréquence des alternances à la tête des Etats. Si la tenue d'élections et les alternances démocratiques sont la preuve que la démocratie est en progrès, des obstacles à sa consolidation n'en continuent pas moins de subsister. Ainsi que l'ont démontré les violences électorales qui ont marqué les scrutins organisés récemment dans certains pays africains, la consolidation et la pérennité du processus démocratique dépendent de l'adoption de règles fondamentales et de la mise en place de structures régissant la compétition politique.

8. Au cours de ces deux dernières décennies, la montée des 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 modelé l'environnement socio-politique pour qu'il soit propice à la compétition politique. Dans la plupart des pays africains anglophones, les structures constitutionnelles existantes ont subi des changements mineurs, 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, elles constituent également le moyen le plus important pour redéfinir la réciprocité des relations entre gouvernements et populations.

9. Entre 1989 et 1994, 38 pays africains ont organisé des élections pluralistes, tandis que 11 autres Etats ont suivi, en tenant leurs premières élections entre 1995 et 1997. Dans la même période, 16 pays ont organisé pour la deuxième fois des élections pluralistes. 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, conjointement 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 ou 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. A travers l'Afrique, les pratiques et les normes démocratiques ont été consolidées là où les 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 liés aux processus démocratiques et a soulevé 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 les sociétés, de nouveaux débats ont été engagés 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 de réformes constitutionnelles sont nés de la reconnaissance

que la plupart des avancées démocratiques des années 1990 ont été réalisées dans la précipitation et que, de ce fait, la plupart des pays africains ont eu très peu de temps pour institutionnaliser des procédures appropriées pour une gouvernance basée sur la volonté du peuple. 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 qui faciliteraient une compétition prévisible et structurée. La dynamique en faveur des réformes 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 de 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 requiert davantage que la simple 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 autres changements constitutionnels diffèrent d'un pays à l'autre sur le continent et reflètent 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. Premièrement, 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 qui régissent la compétition électorale ; au contraire, et malgré les demandes de réformes constitutionnelles, ces pays n'ont pas réussi à engager le dialogue sur les règles qui régissent le pluralisme politique. Ils continuent à être marqués par de profondes dissensions et une grande incertitude politique. Deuxièmement, certains pays ont institué des réformes constitutionnelles et électorales d'envergure qui ont stabilisé un 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 qui ont également été pacifiques.

13. Entre ces deux cas extrêmes se trouvent 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, dues en grande partie à l'existence de sérieuses entraves à 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 expériences très diverses, depuis l'avènement du pluralisme, la plupart des pays africains ont organisé en moyenne trois élections, témoignant ainsi d'avancées réelles enregistrées dans le mouvement 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 mettaient en doute la possibilité de changements politiques positifs en Afrique. La démocratie a prospéré dans des pays ayant eu une 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 des règles électorales crédibles et dans la consolidation des institutions qui confortent et sous-tendent une compétition saine. Mieux encore, ces pays sont devenus des modèles de démocratie pérenne dont les expériences ont été reproduites dans diverses régions en 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 étaient plongés dans des guerres civiles. Les efforts internationaux déployés dans les nations déchirées par les guerres, par le biais de compromis constitutionnels négociés, ont permis de créer progressivement des conditions propices à l'émergence d'expériences démocratiques solides qui ont mis un terme à plusieurs années de faillite de l'Etat et démenti les clichés selon lesquels l'Afrique est un continent où règne l'anarchie. Outre les leçons tirées des expériences précédentes qui ont 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'aides 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 confrontés à des obstacles liés au renouvellement de leurs institutions, le relèvement remarquable des pays qui ont été déchirés 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 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 pratiquement dans tous les pays du continent la démocratie est un processus et non un événement instantané et qu'il est primordial, dans l'instauration d'une culture démocratique en Afrique, 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 de contre pouvoir. Les réformes très importantes opérées dans les processus électoraux en Afrique ont abouti à une convergence notable sur les règles justes et transparentes devant régir l'organisation des élections. Cette convergence au niveau du continent est démontrée par la mise en place de multiples organismes de gestion des élections (OGE) opérationnels 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 autres pratiques qui compromettent la crédibilité des élections et provoquent 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 en renforçant la crédibilité et 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, une évolution saine visant à consolider ces processus est visible.

17. C'est dans ce contexte que la limitation du nombre de mandats présidentiels, très souvent à deux, est devenue une disposition habituelle des 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 limitent, de façon factice, le choix démocratique des citoyens. Alors que certains des pays qui se sont engagés dans ce processus ont réussi à mener à bien 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 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 l'obtention de 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 de citoyens qui demandent des comptes à leurs gouvernements 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 confortée 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 au pouvoir des militaires dans certaines régions de l'Afrique. Malgré les dispositions de l'UA contre la prise du pouvoir par la force et la dénonciation des coups d'Etat militaires, il y a eu, au cours des trois dernières années, une résurgence du militarisme et des gouvernements militaires dans quelques 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 sous prétexte d'empêcher leurs pays de sombrer dans le chaos et la violence civile à la suite de processus de transition majeurs. En règle générale, l'avènement de régimes militaires est un signe d'échec dans l'entreprise visant à consolider les relations entre civils et militaires, qui doivent être soutenues par une approche démocratique du contrôle civil de la gouvernance nationale. 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 largement au renversement du phénomène inquiétant du militarisme.

III. LA VIOLENCE ET LES CONFLITS POLITIQUES LIES AUX ELECTIONS: CAUSES ET CONSEQUENCES

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 fait 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 largement acceptées par les vainqueurs et 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 et privés de leurs droits par leurs opposants. Les perdants aux élections invoquent toujours la manipulation délibérée des processus démocratiques et électoraux pour justifier le recours à la violence. Bien que plusieurs types de violence apparaissent à 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 la violence et entraînent des pertes en vies humaines et des destructions de biens posent 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 vues, d'opinions et de pratiques peut être perçue comme une violence électorale. La violence électorale, l'une des formes de conflit politique, survient en règle générale lorsque des groupes et des partis recourent à la force pour intimider leurs opposants afin de modifier en leur faveur le processus électoral et les résultats. Dans le fond, la violence électorale nuit à la compétition politique et entrave ou 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 mettre fin, une fois pour toute, au 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 complètement. La violence, quelle soit locale ou nationale, affecte négativement la stabilité sociale et si elle n'est pas bien maîtrisée peut, combinée à d'autres divisions conflictuelles, mener à l'anarchie et à la guerre civile.

22. Au début des processus de démocratisation en Afrique, vers la fin des années 1980, 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 enrôler les électeurs 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 aux fins de manipuler le processus électoral et ses résultats. Ils ont également tiré parti d'institutions publiques partisans, en particulier les forces militaires, paramilitaires et de police, contre des 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, le passage à tabac, les attaques et les détentions arbitraires des dirigeants et de leurs sympathisants, la torture, l'assassinat et la destruction injustifiée des 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 d'équité et cherchant à faire cesser des années de dictature, ont également commis des actes de violence telles que des manifestations violentes dans les rues, des incendies criminels et des destructions de biens en réponse à la violence initiée par l'Etat.

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 grèves, 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 boycotter les élections, surtout dans les situations où des violences organisées par le parti au pouvoir ont réussi à mettre à mal les aptitudes organisationnelles de partis jeunes et fragiles.

24. Malgré la réticence des partis au pouvoir à accepter une compétition politique légitime et le pluralisme pendant la période initiale du processus de démocratisation, les profonds clivages ethniques et régionaux 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 divisées sur le plan ethnique, 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 être 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 développement intervient lorsque des hommes politiques recherchent le soutien d'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 porté sur l'implication des élites de groupes ethniques différents dans des appels aux intérêts partisans et sectaires de ces derniers, transformant ainsi les

élections en un jeu à somme nulle. Ces formes de mobilisation ont, à leur tour, provoqué des réactions violentes de la part de groupes régionaux et ethniques concurrents 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, les actes de sabotage, les expulsions et les déplacements d'un grand nombre de personnes. Les conséquences de ces actes de violence ont été la privation de 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 minimales pour une participation effective au processus. Dans certains pays, les actes de marginalisation et de privation de droit de vote se sont poursuivis 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'auto-défense qui a continué à avoir un impact sur les élections suivantes. Lorsque la militarisation a coïncidé avec la marginalisation économique et politique dans certains pays, des groupes de contestation violente ont vu 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 structures organisationnelles solides et ont commis 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 qui peut être incitée à commettre des actes de violence politique et électorale.

27. Dans les sociétés qui se sont démocratisées juste après les guerres civiles, 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 utiliser la violence politique comme alternative à l'acceptation de la défaite électorale. C'est surtout le cas dans les pays où les programmes de démobilisation, de désarmement ont été mis en œuvre de manière peu efficace et inappropriée. Dans certains pays en situation de post-conflit, les élections exacerbent les conflits existants et durcissent les alliances résultant de ces conflits, ce qui conduit à des actes de violence. C'est pour cette raison que les débats sur les élections dans les situations de post-conflit portent essentiellement sur les questions de calendrier et de surveillance: parfois, des élections qui se tiennent trop tôt sans une supervision internationale appuyée peuvent aboutir à des résultats susceptibles de prolonger le conflit plutôt que de le résoudre. Cependant, comme le démontre la plupart des pays en Afrique sortant des guerres civiles, les élections qui se déroulent en période de post-conflit et qui sont organisées grâce aux ressources internationales peuvent

contribuer à désamorcer les conflits existants, en mettant en place des institutions pérennes chargées de la gestion des conflits.

28. Depuis la fin des années 1990, la dynamique en faveur des réformes constitutionnelles et électorales trouve son origine dans le désir commun des populations pour la mise en place de structures qui garantiraient des compétitions politiques stables, lutteraient contre les scissions ethniques et régionalistes et amélioreraient 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 contrecarrer les effets des systèmes selon lesquels le vainqueur rafle toute la mise, 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 résulte 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 qui régissent 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 mettre un terme à la violence et aux conflits, certains pays africains ont entrepris des changements constitutionnels fondamentaux pour créer des conditions offrant des chances égales à tous. Dans plusieurs Etats membres de l'UA, il s'agissait, entre autres, de lever les interdictions relatives à la formation des partis politiques, du financement des partis politiques, de mener des réformes pour réduire la mainmise sur l'information par ceux qui exercent le pouvoir 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. Malgré tous ces changements, les campagnes électorales sont souvent biaisées, le parti au pouvoir jouit en effet d'un avantage politique sur le parti d'opposition, ce qui engendre la contestation des résultats électoraux. Mais, dans certains pays, l'élaboration des constitutions a également occasionné des violences politiques à des degrés élevés pendant le processus et à la suite des référenda constitutionnels ultérieurs. A l'instar des élections, les référenda constitutionnels organisés pour établir des règles de compétition ont dû faire face à des réactions violentes de la part de partis et de groupes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement visant à imposer des restrictions sur le pluralisme et à écarter les opposants. Le processus d'élaboration de la constitution a été généralement très contesté et marqué par des conflits lorsque les groupes et les parties intéressés qui se présentaient aux élections n'ont pas réussi 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 gouvernements et des dirigeants au pouvoir qui voulaient modifier les règles constitutionnelles en vigueur, afin de proroger leurs mandats ou qui essayaient 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 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 dus aux 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 leurs adversaires se battent pour les empêcher de réaliser leurs objectifs. Dans certains cas, les contestations sur les dispositions constitutionnelles et la limitation des mandats ont été violentes ou ont présagé le début d'une 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 ou 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 dégénère 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 les débuts du processus de démocratisation en Afrique, lorsque les règles électorales pour une compétition pluraliste ne sont pas admises unanimement et que des partis politiques puissants qui ont longtemps dominé le processus politique refusent 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 d'y parvenir, tandis que ceux qui détiennent ce pouvoir considèrent les élections comme un moyen d'asseoir et de pérenniser leur règne.

32. Partout la violence électorale met en péril la démocratie en altérant les mécanismes courants de la compétition politique, de manière plus radicale, elle accentue 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 dans l'instauration du pluralisme, les actes sans cesse plus nombreux de violence électorale ont 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 d'élections mal organisées ont rouvert des failles dans la société, jetant ainsi le doute sur les modèles de construction de l'Etat et l'harmonie au sein de la nation.

33. D'autres préoccupations sont également liées au fait qu'à l'issue d'élections récentes dont les résultats qui ont fait l'objet de contestations, la communauté internationale a réagi rapidement en proposant des arrangements négociés, afin de stabiliser des situations explosives. Bien que l'on puisse comprendre que les acteurs nationaux et internationaux réagissent promptement pour prévenir la déstabilisation des institutions nationales à la suite d'une poussée de violence électorale, des

propositions radicales sur les arrangements relatifs au partage du pouvoir et des institutions pourraient affaiblir la tendance à établir des règles compétitives qui détermineraient de manière claire et précise les vainqueurs et les perdants. A la suite de processus électoraux violents, les arrangements relatifs au partage du pouvoir qui mettent en place des coalitions dirigeantes à base élargie peuvent bénéficier aux partis qui ont intimidé les opposants et commis des actes de violence. Eventuellement, ils pourraient également compromettre les valeurs démocratiques en retirant toute valeur à la compétition électorale. En outre, les institutions de partage de pouvoir postélectorales peuvent n'être finalement qu'une solution éphémère qui, bien qu'elles mettent un terme à la vague de violence, créent des gouvernements divisés et dysfonctionnels qui mettront à mal la gouvernance. Dans le cadre de ces nouvelles dispositions de partage du pouvoir, le défi pour les partenaires est de saisir les opportunités éphémères qui s'offrent à eux pendant les périodes de stabilité relative, afin d'élaborer des règles pérennes qui empêcheraient la reprise de la violence électorale.

IV. INSTRUMENTS IMPORTANTS DE L'UA SUR LA PAIX, LA DEMOCRATIE ET DES ELECTIONS CREDIBLES

34. L'UA est résolument engagée à promouvoir la gouvernance démocratique et la paix en Afrique. A cet effet, les 53 Etats 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. 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 d'ordre politique stratégique.

i) PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE L'UA SUR LA DEMOCRATIE, LA PAIX ET LA SECURITE

a) 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 Etats membres à établir des structures de gouvernance démocratiques, qui soient 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, 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 le principe démocratique fondamental selon lesquels les élections sont la voie légitime pour l'alternance au 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 requiert 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 fixé, entre autres, les principaux objectifs suivants tels que consacrés dans l'Acte constitutif :

- promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur 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 (Acte constitutif de l'UA, 2000:5-6).

36. La mise en place de l'Architecture continentale des droits de l'homme, de la démocratie et de la paix traduit, dans les faits, les objectifs ci-dessus. Un ensemble de principes clairs et précis les complète, principes qui orientent le fonctionnement de l'Union, tel qu'énoncé à 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, ainsi que de la condamnation et du rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives, et
- de condamnation et du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement (Acte constitutif de l'UA 2000:7).

37. L'UA a réitéré à travers divers autres textes² son engagement à construire une Afrique démocratique, stable, pacifique et prospère.

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

38. Les Etats membres de l'UA s'engagent à travers la Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération (CSSDCA) à instaurer la paix, la sécurité, la stabilité politique et à assurer le

² 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'Etats 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 Economique 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 Mémoire 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 entre 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), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007).

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 " (Déclaration solennelle sur la CSSDCA, 2000, article 9h). 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 de la sécurité, de la stabilité et du développement socio-économique du continent incombe au premier chef aux Etats africains (Déclaration solennelle sur la CSSDCA, 2000, Articles 9d, 9e et 9f).

39. Au cours de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA tenue en 2002 à Durban, en Afrique du Sud, le Mémorandum d'entente 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 adoptée en 2000. Les dispositions du Mémorandum d'entente stipulent clairement comment les Etats membres de l'UA doivent réaliser les principaux objectifs de sécurité, de stabilité, de développement et de coopération. Le Mémorandum a également établi un plan pour atteindre cet ensemble d'objectifs et a identifié des indicateurs de performance avec des calendriers précis. Le Mémorandum d'entente exhorte les Etats membres à :

- adhérer aux principes fondamentaux d'une société démocratique plurielle. Ces principes sont notamment une Constitution promulguée avec des dispositions relatives aux 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 et le devoir de rendre compte et la participation populaire à la gouvernance ;
- respecter le principe du constitutionalisme, afin que la classe politique et la société civile à tous les niveaux s'engagent à respecter scrupuleusement les dispositions de la Constitution de leurs Etats ;
- 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'Etat de droit, le devoir de rendre compte au niveau de tous et la transparence dans la gestion des

affaires publiques (Mémorandum d'entente sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique, 2002, Articles II(o), II(p), II(r), II(s), II(t)).

40. Le Mémorandum d'entente va au-delà de simples déclarations et établit clairement des indicateurs de performance et des calendriers pour réaliser un ensemble d'objectifs. D'abord, dans le domaine de la sécurité, le Mémorandum exhorte les Etats membres, entre autres, à mettre en place 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 d'ici 2004. Ensuite, en ce qui concerne la stabilité, le Mémorandum insiste sur les objectifs suivants :

- adopter, d'ici 2004, des constitutions contenant des dispositions sur les droits de l'homme, 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 mise en œuvre de 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, basée 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, 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 Etats 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'assurer la tenue d'élections libres et justes, était entendu que et les rapports des différentes équipes d'observation de l'Union africaine doivent être rendus publics ;
- adopter, d'ici 2004, là où elles n'existent pas, 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'Etat, sans compromettre la liberté d'association et le principe de la démocratie multipartite,
- d'ici 2005, les pays africains doivent prendre des mesures visant à promouvoir un traitement égal des femmes et garantir leur représentation 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. Ils devraient également adopter, signer et ratifier le Protocole à la Charte

africaine relatif aux droits de la femme en Afrique, ainsi que d'autres instruments et mécanismes pour garantir et préserver les droits de la femme.

c) 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 un 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 d'Afrique du Sud, Association africaine des autorités électorales 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, sur le thème "Elections, démocratie et gouvernance: renforcer les initiatives africaines". Dans la déclaration finale³ adoptée à l'issue de cette conférence, les participants ont exhorté les Etats africains à étendre les frontières de la démocratisation. Un an après la tenue de cette Conférence, les chefs d'Etat 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 donné mandat à la Commission de l'UA de transformer cette déclaration en une Charte. Le Conseil exécutif, au cours de sa session tenue à Addis Abéba, Ethiopie, en mai 2004, a réitéré la décision de l'UA d'élaborer une Charte africaine sur la démocratie. Il a fallu presque trois ans (2004-2007) à l'UA pour élaborer la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance qui est, à ce jour, le texte qui traduit l'engagement le plus ferme de l'Union en vue l'approfondissement et la consolidation démocratiques 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'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine tenue à Addis Abéba, en Ethiopie. L'adoption de la Charte a été l'aboutissement de plusieurs réunions

³ Les participants à la Conférence ont réaffirmé leur adhésion aux idéaux de l'UA et du NEPAD dont ils appuient collectivement les efforts visant à promouvoir la bonne gouvernance et à consolider le processus de démocratisation notamment l'organisation d'élections libres, justes et crédibles en Afrique. A 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 tels qu'énoncés 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'Etat 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 un système judiciaire indépendant, (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 entre 45 et 90 jours pour la préparation aux élections, (g) les constitutions et les cadres juridiques doivent promouvoir le principe d'obligation de rendre compte par les représentants élus.

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 de s'assurer, autant que faire se peut, que les principales parties prenantes apportent une contribution pendant la préparation de ce document historique destiné à mettre le continent africain sur une voie pérenne de 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. Début de 2009, les 24 Etats membres de l'Union africaine suivants avaient signé la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance:

- | | | |
|-----------------------------|-----------------|----------------|
| • Benin | • Gambie | • Namibie |
| • Burkina Faso | • Ghana | • Nigeria |
| • Burundi | • Guinée-Bissau | • Niger |
| • République centrafricaine | • Kenya | • Rwanda |
| • Congo-Brazzaville | • Liberia | • Sierra Leone |
| • Djibouti | • Mali | • Soudan |
| • RDC | • Mauritanie | • Swaziland |
| • Ethiopie | • Maurice | • Togo |

44. Les signataires de la Charte n'ont pas été prompts à la ratifier. A ce jour, elle n'a été ratifiée que par la Mauritanie et l'Ethiopie. Pour que la Charte devienne un instrument légalement contraignant, il faut que 13 autres Etats la ratifient. Davantage d'efforts doivent être déployés auprès des signataires et de tous les autres Etats membres, pour qu'ils ratifient la Charte le plus tôt possible, afin qu'elle puisse entrer en vigueur et devenir un instrument juridiquement contraignant.

45. Entre 2007 et 2008, le Département des Affaires politiques a entrepris de mettre en œuvre un programme de sensibilisation auprès des Etats membres de l'UA 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:

- de sensibiliser les décideurs et autres parties prenantes sur l'importance et le contenu de la Charte ;
- de 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 ;
- de parvenir à une compréhension commune du rôle des différents acteurs dans le processus de ratification ;
- de partager des informations sur les diverses procédures de ratification appliquées par les Etats Membres de l'UA ;
- d'adopter une perspective commune sur les actions qui doivent être entreprises au niveau régional et national pour s'assurer que la Charte est effectivement ratifiée ; et
- de 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 dans ses articles 3 et 4 qui engagent les Etats 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 les engagements antérieurs des Etats membres de l'UA d'instaurer la gouvernance démocratique telle que consacrée dans plusieurs déclarations, décisions et instruments (voir note en bas de page 2 ci dessus).

47. La Charte, de fait, renforce lesdits engagements des Etats membres de l'UA à instaurer la gouvernance démocratique et à compiler ces nobles déclarations dans un traité unique consolidé contenant des dispositions juridiquement contraignantes. Ce traité servira de texte de référence consolidé, représentant tous les efforts que l'UA a consacrés à la promotion de l'Agenda global pour la démocratie, les élections et la gouvernance sur l'ensemble du continent. En adoptant en janvier 2007 la Charte, les Etats membres de l'UA se sont engagés à établir un ensemble commun de normes, principes et directives pour la démocratie participative, des élections crédibles et une bonne gouvernance et à rendre mutuellement compte de leurs actions ou de leur inertie.

48. Plus particulièrement, la Charte est le résultat de la préoccupation de longue date des Etats membres de l'UA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et à 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, entre autres, des moyens cités ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union:

- tout putsch ou coup d'Etat 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 ; ou
- tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

49. Se fondant sur la Déclaration de Lomé adoptée en 2000, l'Acte constitutif de l'UA et l'article de la Charte susmentionné, il est évident que les Etats membres de l'UA sont résolument engagés à renoncer à la culture des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'UA à travers son Conseil de paix et de sécurité a pris des sanctions contre les coups d'Etat militaires, à titre d'exemple le coup d'Etat en Mauritanie 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 Etats 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, des élections crédibles, la décentralisation, l'obligation de rendre compte, l'Etat 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 Etats Membres de l'UA réaffirment leur engagement à tenir des élections crédibles, transparentes et justes qui améliorent la gouvernance démocratique. Ils œuvrent aussi actuellement à la promotion de la paix, la sécurité et la stabilité politique qui sont tous des préalables essentiels au développement socio-économique. La Charte exhorte les Etats Membres de l'UA à s'efforcer d'organiser des élections crédibles et sérieuses conduisant à des résultats acceptables et légitimes. A cette fin, la Charte exhorte les Etats Membres à :

- Créer et renforcer les organismes électoraux nationaux indépendants et impartiaux chargés de la gestion des élections.
- Créer et renforcer les 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'Etat, pendant les élections.
- 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 de ce que sont des élections pluralistes, leurs règles et leur mise en application. Cette situation suscite la suspicion et une méfiance mutuelle entre les acteurs clés. Les acteurs politiques ont tendance à estimer à tort 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 sont sensées 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 au dialogue systématique et régulier. L'Article 13 de la Charte stipule que "les Etats 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 un pas important sur la bonne voie. L'expérience en la matière a démontré que l'adoption de déclarations novatrices dans les domaines de la paix, la sécurité et la démocratie est une chose, tandis que traduire dans les faits ces instruments pour en faire des cadres juridiques et des pratiques politiques en est une autre. Il incombe, par conséquent, aux Etats Membres de l'UA, de signer, de ratifier et d'intégrer la Charte dans les législations nationales. Des mesures concrètes vers la réalisation des buts et objectifs de la CSSDCA et de la Charte de la Démocratie vont contribuer de manière considérable à l'instauration de la paix et à la promotion de la gouvernance démocratique en Afrique.

ii) **LES INSTRUMENTS CLES DE L'UA POUR DES ELECTIONS CREDIBLES**

52. Le précédent chapitre a décrit les divers instruments majeurs de l'UA sur la démocratie, la paix et la sécurité en Afrique. Le chapitre qui suit insiste davantage sur les instruments clés de l'UA traitant des élections crédibles. Presque tous les instruments de l'UA susmentionnés relatifs à la gouvernance démocratique couvrent divers aspects du processus électoral mettant un accent particulier sur l'importance des élections pour la démocratie, la paix et 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. En un mot, les élections seules ne peuvent promouvoir la démocratie, la paix et la stabilité politique. Il faut insister sur la qualité desdites élections pour garantir 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, la paix et la sécurité, dans d'autres elles provoquent l'instabilité politique, la violence et la guerre. Les Etats Membres de l'UA doivent instaurer un environnement au sein duquel les élections constituent un atout politique plutôt qu'un préjudice pour la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité.

53. Il devient de plus en plus évident que la tenue d'élections régulières est un indicateur crucial des progrès accomplis dans le domaine de la démocratie en Afrique. La régularité et la périodicité des élections ne permettent pas, à elles seules, de mesurer correctement les avancées démocratiques obtenues. En plus de la régularité et de la périodicité, il importe de veiller à ce que le processus électoral en lui-même soit transparent, ouvert à tous, crédible, consultatif et géré de manière impartiale. Il faut veiller également à ce que les résultats des élections soient acceptés et légitimés et que tous les principaux acteurs se les 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 est ce que certains ont qualifié respectivement de certitude procédurale et d'incertitude sur le fond. Selon certains spécialistes, 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. Selon leurs propres termes pertinemment choisis :

" L'étroite relation 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 requiert 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 celle sur le fond permet d'appréhender de façon plus nuancée les diverses aversions pour le risque parmi les 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".

54. Les spécialistes comme les défenseurs de la démocratie 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 fonds. 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, standards, principes et directives régissant les élections en Afrique. Les deux textes clés sont: (a) la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, juillet 2002, et (b) les Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, juillet 2002.

a) 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'Etat et de gouvernement tenue à Durban, en Afrique du Sud, en 2002. Dans la Déclaration, les Etats 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, les éléments essentiels 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 dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits. La Déclaration engage en outre les Etats 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,
- A des intervalles réguliers, tel que stipulé dans les Constitutions nationales, et
- Par des institutions électorales impartiales, sans exclusive, compétentes et dotées d'un personnel bien formé et équipées de moyens logistiques adéquats.

b) 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 été adoptées à Durban, en Afrique du Sud, lors de la Conférence des chefs d'Etat 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. A travers lesdites Directives, les Etats Membres de l'UA reconnaissent que l'observation et le suivi des élections sont "devenus 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 " (UA, 2002b:1). Avant de dépêcher une véritable mission, 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 préélectorale qui vont déterminer le caractère et le mandat de la mission d'observation et de suivi des élections de l'UA. Une telle mission pourrait se présenter sous une ou plusieurs formes : (a) observation; (b) suivi; (c) médiation; (d) assistance technique ; et /ou supervision et contrôle.

57. L'UA dépêche des missions d'observation et de suivi des élections organisées dans ses Etats membres, si des invitations officielles lui sont adressées par lesdits Etats 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 tous, les observateurs de l'UA étudient la situation en vue de déterminer dans quelle mesure ces élections sont conformes à la Déclaration de l'UA sur les principes régissant les élections démocratiques⁴. L'invitation adressée par les Etats 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 planifier en vue d'observer lesdites élections? ou (b) l'UA doit- elle s'en remettre à la décision des Etats Membres eux mêmes de faire observer ou non leurs élections?

58. L'Acte constitutif de l'UA est une déclaration claire et sans équivoque de son engagement à la paix et à la gouvernance démocratique. Le fait que tous les 53 Etats Membres de l'UA aient signé et ratifié l'Acte constitutif est la preuve évidente de leur engagement à mettre en œuvre les principaux objectifs et principes consacrés dans ses articles 3 et 4. D'autres textes et initiatives renforcent l'esprit de l'Acte constitutif et démontrent de manière vivace 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 des initiatives telles que 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

⁴ Conformément aux Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union Africaine certaines questions clés que les missions de l'UA doivent examiner au cours du processus d'évaluation sont entre autres : (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 des 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 des électeurs impartiale, indépendante et coordonnée dans tout le pays?, (ix) y aura-t-il une utilisation ou un 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 ?, (xi) existe-t-il une autorité de média 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?

conséquent, impératif que les Etats Membres de l'UA traduisent dans les faits les principes démocratiques consacrés dans la CSSDCA et la Charte africaine.

59. En ce qui concerne les élections en particulier, l'UA a reconnu également 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 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 est toujours confrontée à des défis considérables dans les efforts qu'elle déploie pour promouvoir la gouvernance démocratique et des élections crédibles. Il s'agit, entre autres, de:

- Le programme de l'UA ayant 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 n'a pas véritablement progressé. ,
- L'absence de mise en œuvre du programme de l'UA sur la gouvernance démocratique et la paix crée un fossé entre ses déclarations et les pratiques politiques des Etats Membres, avec pour conséquence le fait que les actions et les politiques des Etats ne sont pas conformes aux principes auxquels ils avaient adhéré,
- Tant que tous les Etats Membres de l'UA n'auront pas adopté les divers instruments de démocratie sur le continent, notamment la CSSDCA, le NEPAD, le MAEP et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, ces instruments ne favoriseront pas l'établissement et la consolidation de la démocratie, de la paix, de la stabilité ni la gestion constructive des conflits,
- Les Etats Membres de l'UA se conforment à la Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique à des degrés divers ce qui porte toujours à controverse. Par exemple, certains Etats 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 de leurs responsabilités pour lesquelles l'efficacité et l'efficience sont requises. Ce problème exige d'être réglé rapidement, compte tenu des différentes élections que l'UA a l'intention d'observer en 2009;

- Une des principales questions litigieuses qui a également contribué à l'émergence de conflits violents et persistants à la suite des élections en Afrique, porte sur la nature et le rôle des organismes de gestion des élections, surtout en raison du sentiment qu'ont les populations que ces organes ne sont ni impartiaux ni indépendants et qu'ils ne s'acquittent pas de leur mandat avec professionnalisme et intégrité.

V. LE RÔLE DE L'UA DANS LA PRÉVENTION, LA GESTION ET LE RÈGLEMENT DES CONFLITS ET DE LA VIOLENCE POLITIQUE RESULTANT DES ÉLECTIONS

61. L'UA a mis en place plusieurs organes et structures qui ont pour mandat, entre autres, 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 des mesures sont prises pour empêcher qu'il ne dégénère. La gestion des conflits, quant à elle, est nécessaire lorsqu'un conflit est déjà survenu et que la situation commence à s'aggraver, des mesures sont alors prises pour réduire l'intensité des violences qui accompagnent un tel conflit. L'instrument de règlement des conflits est utilisé pour transformer une situation de conflit en une phase de consolidation de la paix à travers notamment 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 des situations de conflits car les conflits résultant des élections ne se limitent pas uniquement au jour des élections ou à la phase électorale du processus. Les conflits résultant des élections peuvent survenir au cours de toutes les phases du processus électoral à savoir (a) lors de la phase préélectorale, (b) pendant les élections et (c) la phase postélectorale. Ce qui implique que toute stratégie dont le but est de traiter de manière effective les conflits électoraux doit viser le long terme, plutôt que le court terme et être planifiée de manière systématique plutôt que ponctuellement en se bornant à parer au plus pressé. Il importe que l'UA consacre des ressources adéquates 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 les conflits pendant et après les élections.

(i) LE CADRE ET L'APPROCHE DE L'UA CONCERNANT LES CONFLITS RESULTANT DES 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 postélectorale, (d) l'assistance technique et l'appui à la gouvernance, et (e) la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC).

a) Le Système d'alerte rapide et la diplomatie préventive

63. Le système d'alerte rapide est essentiel dans la prévention des conflits résultant des élections. Les signes précurseurs des tensions politiques 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 une crise politique. Cette démarche

est capitale du fait que les causes profondes des conflits résultant des élections ont souvent pour origine des tensions politiques et socio-économiques déjà existantes dans les pays, et ces tensions ont tendance à s'aggraver pendant les élections. A titre d'exemple, dans certains pays africains, la tenue d'élections peut aboutir à des conflits et des violences politiques en raison d'inégalités socio-économiques importantes et du fait de la politisation des divers groupes ethniques, religieux ou raciaux. Dans d'autres pays, les élections peuvent déclencher de violents conflits parce qu'il existe déjà des dissensions politiques profondément enracinées entre les différents protagonistes politiques et plus particulièrement les partis eux-mêmes, avec des conséquences néfastes pour la paix, la sécurité et la stabilité politique. C'est la raison pour laquelle des missions d'information et d'évaluation préélectorales entreprises par l'UA dans les pays organisant des élections sont primordiales.

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 se montrer plus bien plus entreprenants qu'actuellement. Le CPS, pour sa part, doit garantir une mise en œuvre opérationnelle plus effective du Système continental d'alerte rapide et faciliter des interventions opportunes et stratégiques du Groupe des Sages.

b) Le 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" (Cadre pour la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide, 2006:2). Le Système continental d'alerte rapide est composé:

- D'un centre d'observation et de contrôle dénommé "Salle de veille", situé à 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 approprié d'indicateurs d'alerte rapide (Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Article 12a); et
- Des unités d'observation et de contrôle des Mécanismes régionaux directement reliées à la Salle de veille par des moyens de communication appropriés, et qui collectent et traitent les données recueillies à leur niveau et les transmettent à la Salle de veille (Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, Article 12b)

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 celui-ci traite de manière effective les conflits résultant des élections. Au cours de la retraite de réflexion entre l'UA et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui s'est tenue à Alger, Algérie, les 5 et 6 janvier 2008, les participants se sont dits préoccupés par la recrudescence des conflits résultant des élections et de la violence politique au cours

des dernières années. La Déclaration de cette retraite stipule clairement que “cette situation peut mettre en péril la stabilité, mais également fragiliser des processus démocratiques engagés sur le continent conformément aux instruments pertinents de l’OUA/UA” (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). Afin de remédier aux tensions préélectorales et d’éviter que les conflits ne dégénèrent en violence généralisée, la Déclaration recommande au CPS de :

- Assurer un meilleur suivi de l’évolution politique dans les pays en phase préélectorale, y compris au moyen des 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, à chaque fois que de besoin, 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 s’assurer que le continent s’approprie pleinement lesdits processus (Déclaration de la retraite de réflexion entre l’Union africaine et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, 2008:3-4).

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 couvre également des interventions effectives en temps opportun. C’est à ce niveau que les actions du Groupe des Sages sont extrêmement stratégiques et significatives.

c) 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 personnalités africaines, hautement respectées, d’une grande intégrité et indépendance et qui ont apporté une contribution exceptionnelle à l’Afrique dans les domaines de la paix, de la sécurité et du développement. Elles sont sélectionnées par le Président de la Commission, après consultation avec les Etats 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 soutenir les efforts du CPS et du Président de la CUA dans la mise en œuvre de

l'architecture continentale de paix et de sécurité et se prononce sur toutes les questions liées à la promotion et au maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité. 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 canaux de communication entre le Conseil et le Président de la Commission, d'une part, et des 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, de l'avis du Groupe, la situation est susceptible de dégénérer en conflit ouvert ou de s'aggraver,
- Entreprendre des navettes diplomatiques entre les parties en conflit dans les situations où lesdites parties ne sont pas disposées à entamer des négociations directes,
- Encourager, le cas échéant, des parties à engager un dialogue politique, à adopter des mesures pour promouvoir la confiance, et à mettre en œuvre des processus de réconciliation et, au besoin, faciliter de tels efforts,
- Appuyer et conseiller des équipes de médiation impliquées dans des négociations formelles,
- Assister et conseiller des parties sur les voies et moyens permettant 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 (Modalités de fonctionnement du Groupe des Sages adoptées par le CPS le 12 novembre 2007)

69. Pour relever les principaux défis à la paix et à la sécurité, le Groupe des Sages a adopté une stratégie axée sur un domaine thématique important de réflexion sur la prévention des conflits, qui est mise en œuvre chaque année et dont s'inspirent la plupart de ses interventions stratégiques. Au cours de sa deuxième réunion tenue à Addis Abéba, Ethiopie, le 17 juillet 2008, le Groupe des Sages a échangé des points de vue sur la situation de la paix et de la sécurité sur le continent en mettant en exergue les principaux défis. Sur la base de ces délibérations, le Groupe des Sages a décidé que le domaine thématique principal de réflexion pour 2008 serait la prévention, la gestion et le règlement des crises et tensions résultant des élections.

70. Le Groupe des Sages occupe une position stratégique pour jouer un rôle important et appuyer le CPS et le Président de la CUA dans le cadre de la diplomatie préventive visant à éviter les différends résultant des élections et à empêcher ainsi que les tensions politiques ne se transforment en violence généralisée.

71. L'UA doit renforcer davantage 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 via son Unité pour la

démocratie et l'assistance électorale et du Département paix et sécurité via le Groupe des Sages. Le mécanisme d'alerte rapide doit être utilisé au mieux pour évaluer l'environnement préélectoral, 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 préélectorales de l'UA et du Groupe des Sages doivent être utilisées de manière stratégique pour 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 dans les Etats Membres de l'UA qui organisent des élections, le Groupe des Sages pourrait assumer un rôle important dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits résultant des élections à travers les interventions suivantes :

- Missions d'information;
- Missions de bons offices;
- Entreprendre et /ou appuyer des initiatives de médiation de l'UA;
- Assister et prodiguer des conseils sur 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, gérer et 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 impasse politique particulière résultant des élections

(ii) L'OBSERVATION ET LE SUIVI DES ELECTIONS

73. L'observation et le suivi des élections jouent un rôle important car ils garantissent la crédibilité des élections, la transparence et l'intégrité du processus électoral et la légitimité des résultats par les principaux acteurs électoraux. A cette fin, l'observation et le suivi des élections constituent une partie intégrante des outils utilisés dans le cadre de la prévention, de la gestion et du 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 sur le rassemblement d'informations sur le terrain pour 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 et 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 est mis en œuvre depuis 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 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 2004⁵. Dès 2001, la Communauté économique des Etats 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 qui vise à s'assurer qu'en égard à la stabilité⁶ politique, les Etats Membres ancrent dans leurs sociétés les pratiques et la culture démocratiques.

76. Depuis les années 1990, la CUA a observé près de 200 élections dans la majorité des 53 Etats Membres grâce à la coordination du Département des Affaires politiques. Il convient de relever que toutes les missions d'observation et de suivi des élections de l'UA ne peuvent être déployées qu'à la demande officielle du pays où sont organisées des élections. Cette invitation officielle doit parvenir à la CUA au moins deux mois avant le jour des élections. Cela signifie tout simplement que l'observation d'élections par l'UA ne peut se faire qu'à la seule discrétion de l'Etat Membre concerné. Si l'Etat Membre n'invite pas l'UA, alors l'UA n'a aucune obligation ou 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'Etat concerné.

⁵ Les Etats membres de la SADC se sont engagés à réaliser un certain nombre de principes en matière de gestion des élections et d'instauration de la démocratie en appliquant les meilleures pratiques suivantes, ils doivent garantir : (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 des 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) que tous les partis politiques acceptent et respectent les résultats des élections que les autorités nationales compétentes ont déclarés 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.

⁶ 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 impartis 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) interdire le recours aux armes pour disperser les manifestations ou réunions non-violentes. Lorsqu'une manifestation tourne à la violence, il faut uniquement autoriser le recours à une force minimale ou proportionnelle à la situation.

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 Etat 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 informations et documentation utiles et fait un rapport au Président en 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" (Article 20).

78. L'équipe d'évaluation préélectorale 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 volets suivants :

- L'observation : c'est à dire la collecte d'informations et l'émission d'une opinion judicieuse sur la base des informations recueillies,
- Le suivi : c'est à dire l'autorité d'observer le processus électoral et d'intervenir dans ce processus au cas où les lois applicables ou les normes établies auraient été violées ou ignorées,
- La médiation: c'est à dire 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 : dans l'ensemble elle prend la forme d'un appui technique et de conseil à la Commission électorale, et
- La supervision et le contrôle : c'est à dire le processus de certification de toutes ou de certaines étapes des processus électoraux soit avant ou après la tenue des élections (Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections, 2002:6).

79. De tous les cinq volets du mandat des missions de l'UA, seul le premier (c'est à dire l'observation) est devenu une norme pérenne, bien que toujours dépendante d'une invitation par l'Etat concerné et qui de ce fait n'a pas force de contrainte sur les Etats 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, suivi, assistance technique et supervision et 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)⁷ et le Fonds pour la démocratie et

⁷ L'UDAE (Unité pour la démocratie et l'assistance électorale) est l'unité chargée de toutes les initiatives et programmes de l'Union africaine liés aux élections notamment dans les cinq principaux domaines d'intervention tels qu'énoncés dans les Directives, en particulier : (a) l'observation, (b) le suivi, (c) l'assistance technique et la supervision et le contrôle. Cette Unité a un effectif de trois personnes et son programme de travail pour 2008 comprend six volets à savoir : (i) l'observation des élections, (b) 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

l'assistance électorale (FDAE)⁸, l'UA doit s'efforcer de mettre en œuvre tous les cinq volets de ses missions électorales tels que prévus dans les Directives de 2002 pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'UA .

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 utiles à des fins de planification,
- De l'expertise professionnelle appropriée, et
- Des ressources financières et autres requises (Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, 2002:3).

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 analysant dans quelle mesure le processus garantit des chances égales pour tous les participants (en particulier pour les partis politiques). L'une des principales questions que les missions doivent se poser est : la situation politique dans le pays est-elle généralement calme ou est-elle marquée par des tensions politiques ? Si la situation politique est tendue, 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 elles-mêmes 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" (Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'UA, 2002:1).

82. Afin que les missions d'observation des élections de l'UA améliorent leur 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 que l'UA soit en mesure de doter ses missions des ressources adéquates,

additionnelles et d'autres moyens requis pour mettre en œuvre les six composantes du programme susmentionnées.

⁸ 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, ancrer durablement le principe d'obligation de rendre compte par le gouvernement, promouvoir la transparence et le principe de reddition des comptes par les 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.

- 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
- Les missions de l'UA doivent veiller à l'équilibre adéquat entre les processus d'observation à long et à court termes; et
- Les missions de l'UA doivent aussi 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.

(iii) LA MEDIATION DANS LES DIFFERENDS POSTELECTORAUX

83. Depuis quelques années, les élections en Afrique ont tendance à susciter d'importantes controverses avec des candidats qui contestent les résultats et ceux qui, ayant perdu les élections, rejettent non seulement les résultats desdites élections, mais ont 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 que si la paix et la stabilité politiques existent dans les pays. De même, dans les situations de conflits violents, de guerre et d'instabilité politique prolongés, le développement socio-économique est impossible. Les diverses sociétés africaines sont souvent sujettes aux conflits qui constituent une menace à la construction de la nation et à l'harmonie sociale. Bien que ces conflits surviennent régulièrement, ils ont tendance à s'aggraver au cours des élections. Cette situation est due au fait que les élections sont source de contestation politique pour le contrôle du pouvoir et les enjeux de telles contestations tendent à être très élevés. Dans certaines situations, on fait fi du scrutin parce que les candidats recourent très vite aux armes pour se saisir du 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 sous le feu croisé des adversaires politiques.

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 des conflits efficaces et performantes pour s'assurer que les différends électoraux soient réglés à l'amiable et que l'on puisse en venir à bout très rapidement 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, les arrangements relatifs au partage du pouvoir (tant aux niveaux national qu'intra-national) doivent être institutionnalisés afin de transformer les politiques d'un jeu à somme nulle en des politiques d'un jeu à somme positive.

85. C'est en raison de la prévalence des conflits violents postélectoraux que l'UA a mandat d'intervenir dans ces conflits par le biais de la médiation. La médiation de l'UA facilitée par une tierce partie 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 dans les différends électoraux. L'expérience la plus significative et la plus réussie de l'UA dans la médiation pour les différends postélectoraux a été

enregistrée lors de la crise politique postélectorale au Kenya en 2008. La mission était dirigée par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan.

(iv) L'ASSISTANCE TECHNIQUE ET L'APPUI A LA GOUVERNANCE

86. Il s'agit là d'un domaine où l'UA n'a pas encore été très efficace. Il est prévu qu'avec la mise sur pied de l'Unité pour la démocratie et l'assistance électorale et la création du Fonds pour la démocratie et l'assistance électorale, une aide sera apportée de manière plus systématique et sur une base plus pérenne afin de renforcer les capacités des principales institutions de gouvernance des Etats 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 Etats 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 consultation 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'Etat partie concerné, envoyer des missions consultatives spéciales pour fournir à cet Etat 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 l'appui à la gouvernance de l'UA, il faut se focaliser davantage sur les OGE afin de les aider à :

- Gérer tous les aspects des élections de manière plus efficace⁹;
- Prévenir, gérer et régler les conflits résultants des élections avant qu'ils ne dégénèrent 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 Etats Membres de l'UA à renforcer les capacités institutionnelles et la culture démocratique des partis politiques. Si les partis politiques ne connaissent pas la démocratie en leur sein et si les relations interpartis sont caractérisées par

⁹ 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 (9) 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.

l'intolérance et le mépris des règles électorales et du code de conduite, ces partis peuvent contribuer à la tension politique et ainsi provoquer des conflits résultant des élections soit avant, pendant ou après les élections. Par ailleurs, il faudrait appuyer davantage 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 d'éducation des électeurs, d'éducation civique et des initiatives de gestion des conflits.

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

89. Au cours de La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Banjul, en Gambie, en juillet 2006, l'UA a adopté le Cadre d'action pour la reconstruction et le développement post-conflit (RDPC). Le RDPC est destiné 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 émergeant de conflits" (UA, 2006:1). Ce cadre d'action est opportun car même si l'Afrique a accompli des progrès considérables dans la réduction des conflits inter-Etats, les conflits intra-Etats continuent à miner le continent. En ce qui concerne les conflits intra-Etats, les conflits résultant 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 émergeant de conflit et de jeter les fondements d'une justice sociale et d'une paix durable" (UA, 2006:3). 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 (pas seulement les symptômes) de conflit, (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 du RDPC (UA, 2006:3). Le 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, et
- la femme et l'égalité des sexes

90. Pour tous ses six éléments, le RDPC fournit les meilleures pratiques et références pour réaliser l'ensemble des objectifs énoncés plus haut. En ce qui concerne plus particulièrement la gouvernance politique, le RDPC encourage les principes de dialogue, de recherche de consensus, de participation, de leadership visionnaire, de constitutionalisme, d'état de droit et fournit des références pour réussir à les mettre en œuvre. S'agissant des droits de l'homme, de la justice et de la réconciliation, le RDPC exhorte les Etats Membres de l'UA à promouvoir et à protéger les droits de l'homme de leurs peuples, à garantir et à protéger les droits des femmes, à créer des structures nationales qui œuvrent à la promotion des droits de l'homme

telles que les commissions nationales, à assurer l'accès à la justice, à engager des réformes de la justice pour assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que la professionnalisation et l'efficacité dans l'administration de la justice, le rejet total de l'impunité, l'encouragement de la réconciliation nationale et de la cohésion et la garantie de pouvoir bénéficier des mécanismes traditionnels de réconciliation et de justice dans la mesure où ils sont conformes aux législations nationales ainsi qu'à d'autres instruments des droits de l'homme. En ce qui concerne la femme et les questions de genre, le RDPC engage les Etats 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 ¹⁰ et à la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Le RDPC prévoit la participation des femmes dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits, la représentation des femmes dans les négociations de paix et dans leur mise en œuvre et la désignation d'un point focal chargé des questions de genre qui devra veiller à ce que cette question soit intégrée dans toutes les activités du RDPC.

VI. 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'aide internationale soit tout aussi essentielle, il importe de reconnaître que l'objectif spécifique de renforcement des capacités et d'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 dans 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

¹⁰ Le Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 au cours de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UA tenue à Maputo, Mozambique. Le Protocole exhorte les Etats 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 à en assurer l'application effective, à intégrer les préoccupations des femmes dans leurs décisions politiques, législations, plans 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 Etats 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 autres mesures de nature à garantir que : (i) les femmes participent à toutes les élections sans aucune discrimination, (ii) les femmes sont représentées en parité avec les hommes et à tous les niveaux dans tous les processus électoraux et qu'elles sont des partenaires égales aux 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 Etats parties doivent prendre des mesures appropriées pour assurer une 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) dans les organes de prise de décision pour garantir la protection des demandeurs d'asile, des réfugiés, des personnes déplacées internes, des rapatriés et 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 et en particulier les femmes et 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 Etats Membres de l'UA, seuls 40 avaient signé ce Protocole. Sur ces 40, seuls 18 Etats l'ont ratifié. Le Protocole est entré en vigueur le 25 novembre 2005.

consolidation de la paix. Etant donné que les élections sont un exercice démocratique onéreux, les Etats Membres de l'Union africaine doivent également s'efforcer de 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 90, 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 Etats Membres de l'UA dans ce qui est devenu une action collective d'auto-consolidation des normes démocratiques et des valeurs de participation, de transparence et de 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 Etats Membres et ratifiée par seulement deux de ces Etats. 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 des diversités culturelles et politiques 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 doivent réitérer leur engagement et leur détermination à mettre en application les chartes, les statuts et les déclarations existants. À cet égard, il faut que les Etats Membres réaffirment leur volonté politique de respecter les engagements qui s'articulent harmonieusement avec les valeurs et les attentes africaines actuelles. 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 doivent être comblées afin d'améliorer l'efficacité de ces derniers et d'asseoir leur légitimité. La recrudescence de la violence électorale est donc l'occasion idoine pour l'UA de rappeler l'importance et de faire une mise au point sur les mécanismes et les structures électoraux existants et en même temps de planifier clairement les processus de renforcement des capacités institutionnelles ainsi que les arrangements qui sous-tendent 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 des élections sont susceptibles d'exacerber la violence. Dans la gestion des prochains cas de violence électorale et politique, les acteurs externes, et en particulier l'UA, les CER et les partenaires internationaux doivent concevoir des mesures qui accordent la priorité aux pays sujets à des élections à problèmes. 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) Mécanismes de prévention et d'alerte rapide; (b) Gestion et gouvernance électorales; (c) Coordination de l'assistance électorale par l'UA; (d) Mécanismes de transformation des conflits postélectoraux; (e) Coopération internationale et partenariats; et (f) Interventions stratégiques du Groupe des Sages. Avant d'approfondir les réflexions sur les recommandations spécifiques concernant chacun des groupes thématiques mentionnés plus haut, nous formulons les recommandations générales suivantes :

- Les membres de l'UA doivent s'efforcer de mettre en œuvre, d'une manière rigoureuse, les recommandations des diverses déclarations visant à asseoir durablement la démocratie, la paix et les droits de l'homme, notamment la CSSDCA;
- Les Etats 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 dans leurs législations nationales;
- Le Groupe des Sages a pour 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 les autres groupes de sages existants.

(i) Groupe 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 centrés sur les pays qui ont des antécédents de violence électorale ou qui présentent des signes révélateurs de déclenchement de conflits du fait de la concurrence due ou provoquée par les élections et la contestation politique. Etant donné que la plupart des activités du cycle électoral sont réalisées en période préélectorale, dans les pays susceptibles de sombrer dans la violence électorale, des initiatives diplomatiques et préliminaires idoines s'imposent afin de s'assurer que ces pays peuvent organiser des élections pacifiques et compétitives. Les informations socio-économiques et politiques substantielles sur les pays africains générées par le MAEP, la Salle de veille de l'UA, les établissements universitaires et de recherche et les rapports des médias devraient faire partie du savoir collectif servant à orienter les décisions portant sur les zones de tension électorale éventuelles. Si l'on n'identifie pas les pays potentiellement problématiques, il serait impossible pour l'UA de développer des mesures de prévention significatives reflétant le caractère unique et les particularités de chaque pays. Face aux contraintes sérieuses en matière de ressources, il est important pour l'Union africaine de développer des mesures d'interventions stratégiques centrées sur les pays qui en ont besoin.

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

- Renforcer ses capacités dans le domaine de l'information en ce qui concerne les points électoraux potentiellement névralgiques; cela supposerait l'accès et la collecte des informations disponibles au niveau des institutions telles que le MAEP, le CPS, le DAP, les systèmes d'alerte rapide des CER et autres organisations, tel le Forum des anciens chefs d'Etat, basé à Pretoria, Afrique du Sud;
- Etablir un calendrier annuel ainsi qu'une typologie des prochaines élections en Afrique, afin de déterminer quels pays auraient besoin d'un suivi rigoureux de leur situation et que soient déployés des efforts de prévention pour éviter qu'il y ait contestation des élections;
- Donner priorité aux pays qui requièrent une attention de façon urgente pour atténuer les problèmes potentiels;
- Priorité doit être accordée au déploiement d'équipes d'évaluation préélectorale 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 opportune.

(ii) Groupe 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 dans chaque Etat Membre de l'Union africaine. A 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. Les systèmes électoraux en Afrique doivent refléter les besoins et les variations régionales, ethniques et démographiques, mais 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. 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. Dans un passé récent, une tendance à l'adoption d'arrangements pour le partage du pouvoir pendant la crise postélectorale a gagné du terrain. Dans certains cas, des considérations liées à la justice et à la consolidation de la paix sembleraient pouvoir justifier ce type d'arrangements. Néanmoins, il existe un grave risque, si cette tendance n'est pas bien maîtrisée, de la voir échapper à tout contrôle et devenir ainsi un outil politique dont on abuserait pour manipuler le processus démocratique et annuler les résultats du vote démocratique souverain du peuple. Une telle évolution est susceptible d'affaiblir la confiance de l'opinion publique dans les institutions démocratiques et les élections et d'aboutir à une diminution de l'engagement du peuple dans le processus démocratique, plus particulièrement lors des élections avec, entre autres, une faible participation électorale. Il importe de mettre en place des

cadres juridiques, institutionnels et constitutionnels stables pour jeter les bases solides de la gouvernance et de la gestion électorale.

Au delà de l'évolution vers des structures constitutionnelles nationales solides qui renforcent le processus de consolidation de la démocratie, en ce qui concerne l'administration et la gouvernance électorales, l'UA doit veiller à :

a) Administration et gouvernance efficaces et efficientes des élections :

- Mettre en place et renforcer des organismes électoraux nationaux indépendants, impartiaux et 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 dispenser des programmes d'éducation civique et d'éducation des électeurs, en partenariat avec les autres parties prenantes telles les OSC et les organisations confessionnelles, afin d'inculquer une culture de démocratie et de paix.

b) Observation et suivi effectif et professionnel des élections :

- 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 que le MAEP,
- S'assurer que l'UA observe toutes les élections organisées par les Etats Membres,
- Observer de manière effective toutes les étapes des élections (à savoir la phase préélectorale, le jour des élections et la phase postélectorale) et établir un rapport exhaustif sur la manière dont le processus électoral s'est déroulé et le soumettre à la CUA,
- L'UA doit soigneusement harmoniser ses activités d'observation et de suivi des élections avec celles du PAP, des CER et d'autres organisations nationales et régionales de la société civile,
- 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,
- Les Etats Membres de l'UA doivent réduire leur dépendance aux missions d'observation internationales et renforcer les efforts régionaux et continentaux dans l'observation et le suivi des élections,
- Au cours de la phase préélectorale, les responsables de l'observation et du suivi des élections doivent 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, à la désignation des candidats, au financement des partis, à la campagne électorale, au rôle des forces de sécurité, à l'utilisation des ressources publiques, à l'environnement des médias étant donné que ces éléments étaient 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, du droit de vote, et notamment du dépouillement des voix et de la proclamation des résultats,
- Au cours de la phase postélectorale, le personnel chargé de l'observation et du suivi des élections doit porter une attention particulière à la gestion des résultats, 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 Etats Membres de l'UA se doivent de mener des audits et des études sur les processus électoraux pour en déduire les réformes électorales nécessaires en vue de renforcer les fondements de la gouvernance démocratique.

iii) Groupe thématique III: Coordination de l'assistance électorale par l'UA

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 dans l'ensemble du continent. Sur tous les plans, il s'agit là d'une prestation louable. Bien que l'UA continue à observer les élections, le processus en lui-même doit être professionnalisé en devenant plus technique et moins politique et diplomatique. À cette fin, 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 des élections. L'Unité d'assistance électorale, de concert avec le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance électorale, pourrait changer le paysage électoral en Afrique de manière à favoriser la stabilité politique, la paix, la démocratie et la bonne gouvernance. Pour ce faire, nous recommandons :

- De doter l'UDAE des ressources requises afin qu'elle s'acquitte de son mandat, y compris financières, technologiques et en capacités humaines,
- L'UDAE doit collaborer avec les OGE nationales pour planifier les élections, en particulier en ce qui concerne la mobilisation des ressources pour les élections et faire des prévisions dans le cas où les ressources viendraient à manquer,
- L'UDAE doit organiser une formation pour les OGE, collecter et partager les informations et les expériences sur les meilleures pratiques électorales et effectuer des missions d'échange de personnel entre les OGE en Afrique,
- L'UDAE doit mobiliser 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,
- L'UDAE doit collaborer avec les missions de suivi des élections nationales et régionales pour établir des normes en matière d'informations sur les missions d'observation électorale et leurs outils,
- L'UDAE doit créer 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.

iv) **Groupe thématique IV: Mécanismes de transformation des conflits postélectoraux**

99. L'UA et les CER ont un large éventail d'institutions ayant compétence pour gérer en temps opportun les crises postélectorales. La question la plus importante qui se pose est de savoir quand et comment l'Union africaine peut mobiliser les diverses énergies institutionnelles pour parvenir à des résultats tangibles dans les pays secoués par la violence électorale. Le rôle de ces institutions dépend de leur degré de préparation et de leur aptitude à coordonner les unes avec les autres la transformation des contextes postélectoraux incertains et violents en résultats pacifiques, équitables et justes qui respectent les normes démocratiques. Etant 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 institutions externes est bien plus indispensable encore dans la phase postélectorale. Néanmoins la violence postélectorale survient alors qu'un grand nombre d'acteurs internationaux sont encore présents sur le terrain en qualité d'observateurs électoraux et de fait il est plus facile d'attirer l'attention de la communauté internationale sur la situation désespérée du pays affecté. Ce qui signifie que lorsque la violence se déclenche, les acteurs externes comme l'UA et les autres observateurs peuvent rapidement intervenir pour désamorcer l'escalade de la violence. A cette phase, l'UA et ses institutions pourraient 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 que la Cour africaine de justice et des mécanismes judiciaires mis en place par les CER; cela est important lorsque des 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;
- Rassurer le public en général quant aux inquiétudes de la communauté internationale sur le retour à une situation normale et au respect de l'Etat de droit;

100. Les cas du Kenya et du Zimbabwe nous offrent des enseignements sur les voies et moyens possibles pour l'UA de coordonner les divers mécanismes d'intervention dans la transformation des conflits postélectoraux. Au Kenya, l'intervention de l'UA a permis de constituer rapidement, 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. Le Kenya et le Zimbabwe, deux cas distincts de problèmes de gestion des conflits postélectoraux, révèlent des approches qui s'appuient sur des forces différentes mais complémentaires d'institutions continentales et régionales. Qui plus est, tant dans les mécanismes de l'UA que de la SADC, le rôle joué par d'éminents hommes d'Etat et des dirigeants africains a été crucial car ils ont impulsé une

dynamique pour le règlement de la crise. C'est la raison pour laquelle le Groupe des Sages se distingue en tant qu'institution pouvant jouer un rôle important à cette étape du cycle électoral. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'Etat africains et d'autres éminentes personnalités, le Groupe des Sages disposera d'un grand réseau de personnalités expérimentées auxquelles il pourra constamment faire appel dans l'accomplissement de son mandat.

v) Groupe thématique V: Coopération et partenariats internationaux

101. Les acteurs internationaux constituent un élément essentiel de la gestion des élections en Afrique, du fait qu'ils mobilisent les fonds, renforcent l'expertise technique et administrative, exercent des pressions politiques sur les groupes, 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 avaient accordé 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 fait une différence dans la garantie des transitions vers les processus électoraux, la coordination de l'intervention demeure problématique en particulier lorsqu'un engagement sélectif de différentes parties et la recherche de priorités antagonistes engendrent des conflits. Dans les pays qui sont sujet à la violence électorale, il importe qu'il y ait coordination à des niveaux élevés entre 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. Les problèmes de coordination constituent un défi majeur à l'intégrité du processus électoral lorsque de multiples acteurs agissent pour influencer sur les résultats en fonction de leurs intérêts. Afin de promouvoir une meilleure coordination et des partenariats optimaux, il est important pour les donateurs:

- D'accroître leur engagement à tous les niveaux du cycle électoral par le financement et l'assistance technique;
- De réduire les engagements contradictoires dans les processus électoraux à travers une meilleure coordination et coopération;
- D'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;
- De renforcer leur engagement auprès des institutions chargées des questions préélectorales et dans la phase d'instauration de la confiance afin de consolider les mécanismes de prévention qui atténuent les conflits;
- De 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;

- D'apporter un appui technique à l'institutionnalisation des mécanismes du Groupe des Sages en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits résultant des élections.

vi) Groupe thématique VI: Interventions stratégiques du Groupe des Sages

102. En tant que nouvelle institution dotée de l'autorité et du pouvoir de persuasion, le Groupe des Sages se trouve en position stratégique pour mettre à profit de manière judicieuse son ascendant, ses talents de médiation et de négociation, pour prévenir, gérer et régler lui même les conflits électoraux en collaboration avec d'autres structures de l'UA et d'autres groupes de sages. Le nombre restreint de ses membres lui offre la flexibilité requise pour intervenir rapidement à toutes les étapes du processus électoral, en particulier lorsque l'on prévoit que des crises vont survenir. Les compétences personnelles et professionnelles des membres du Groupe des Sages leur donnent une grande marge de manœuvre pour trouver leur voie dans les efforts de prévention des conflits et d'instauration de la paix à la suite des élections.

103. Le Groupe des Sages devrait également être doté, sur le moyen et le long terme, des ressources financières et techniques lui permettant de mener, à bien, de manière pérenne des activités de bons offices, de conseil, d'évaluation et des missions techniques. L'appui technique à l'action du Groupe des Sages en matière de gestion des conflits devrait être apporté par le Département paix et sécurité et le Département des affaires politiques. Le Secrétariat du Groupe des Sages devrait être renforcé afin d'être en mesure de faire 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 liés aux élections. Grâce au nombre croissant d'anciens hommes d'Etat et autres éminentes personnalités africaines, le Groupe des Sages disposera d'un grand réseau de personnalités expérimentées auxquelles 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 sous-régions, le Groupe des Sages afin de jouer un rôle préventif, devrait régulièrement effectuer une évaluation des situations électorales pouvant déboucher sur la violence et des conflits. Au cours de ses interventions dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits liés aux élections, le Groupe des Sages devrait collaborer étroitement avec les autres organes clés de l'UA ainsi qu'avec les autres fora existants d'anciens chefs d'Etat en Afrique.

104. Le Groupe des Sages peut être déployé à deux étapes critiques des élections à savoir l'étape préélectorale en mettant l'accent sur la diplomatie préventive et l'alerte rapide, et l'étape postélectorale en se focalisant d'abord sur la médiation.

a) L'étape préélectorale

A cette étape de prévention décisive, le Groupe des Sages peut intervenir pour anticiper 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,
- Les membres du Groupe, peuvent multiplier les navettes diplomatiques pour désamorcer les conflits éventuels qui pourraient surgir dans la phase des préparatifs conduisant aux élections,
- A travers ses missions, le Groupe aurait pour mandat de faire des recommandations à la Commission de l'UA, ainsi qu'au gouvernement et aux parties prenantes nationales, sur les conditions relatives à la tenue des élections,
- En mettant en œuvre des structures consultatives et de médiation préliminaires ainsi que des fora lorsque les partis ne s'accordent pas sur les règles de scrutin et les contestent,
- Dans les situations fragiles et explosives, le Groupe des Sages peut agir au nom du Conseil de paix et de sécurité ou du Président de l'UA de manière libre 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 violences politiques qui pourraient entraîner la déstabilisation du pays, il devrait s'efforcer d'obtenir un report du scrutin à une date ultérieure après avoir déployé des efforts visant à désamorcer le conflit.
- En collaborant avec les autres institutions et organes pour garantir un environnement préélectoral propice à un processus électoral crédible,
- Le Groupe des Sages doit encourager les Etats 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 de tolérance politique, de paix et de culture démocratique dans toutes les couches de la société.

b) L'étape postélectorale:

Afin d'anticiper d'éventuelles crises postélectorales, le Groupe des Sages doit envisager :

- Son principal rôle dans l'étape postélectorale devrait porter essentiellement sur la médiation des conflits postélectoraux en vue de renforcer la paix,
- La mise sur pied d'un Comité de médiation élargi du Groupe sur le modèle de la Troïka de médiation de Kofi Annan qui a parfaitement réussi au Kenya,
- Le renforcement des capacités du Comité de médiation du Groupe par le biais de l'assistance technique et de la formation d'une équipe compétente d'appui à la médiation,

- L'institutionnalisation des processus d'évaluations et d'audits postélectoraux au travers d'organes de gestion des élections compétents incluant la participation d'autres parties prenantes afin de s'assurer que les mesures correctives sont prises grâce à des réformes électorales qui traitent de la violence électorale,
- Assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations des missions d'observations des élections (y compris celles de l'UA) par les Etats Membres de l'UA après les élections.

REFERENCES

- Déclaration de l'UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, 2002, Addis Abéba, Ethiopie
- Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine, 2002, Addis Abéba, Ethiopie
- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, UA, 2007, Addis Abéba, Ethiopie
- Le Mémoire d'entente sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), 2002, Addis Abéba, Ethiopie
- La Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), 2002, Addis Abéba, Ethiopie
- Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), 2003, Secrétariat du MAEP, Midrand, Afrique du Sud
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, UA, 2003, Addis Abéba, Ethiopie
- La Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption, UA, 2003, Addis Abéba, Ethiopie
- Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, UA, 2004, Addis Abéba, Ethiopie
- Relever les défis à la prévention des conflits en Afrique : Vers la mise en œuvre opérationnelle du Système continental d'alerte rapide, Division de gestion des conflits. Addis Abéba, Ethiopie, AU 2008
- Mozaffar, S. and Schedler, A. 'The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction', *International Political Science Review*, 23 (1), 2002.pp5-27.
- La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. OUA, 1981. Addis Abéba, Ethiopie
- La Charte africaine de la participation populaire au développement. OUA, 1990. Addis Abéba, Ethiopie
- La Déclaration de la Conférence des chefs d'Etats 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. OUA, 1990. Addis Abéba, Ethiopie
- Le Traité d'Abuja instituant la Communauté Economique Africaine. OUA, 1991, Addis Abéba, Ethiopie
- Le Programme d'action du Caire. OUA, 1995. Addis Abéba, Ethiopie
- La Déclaration et le Plan d'action de Grand Baie, Maurice. OUA, 1999. Addis Abéba, Ethiopie
- La Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. OUA, 2000, Addis Abéba, Ethiopie
- Le Protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif au Parlement panafricain. OUA, 2000. Addis Abéba, Ethiopie
- La Déclaration solennelle sur La Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA). OUA, 2000, Addis Abéba, Ethiopie
- Strom, M, 2009. Promoting the African Charter on Democracy, Elections and Governance: A Four-Part Guide for Study Circles, IDASA: Pretoria.