

Le Cap-Vert

Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest

**Une étude comparative de la contribution des commissions
électorales au renforcement de la démocratie**

Par

Ismaila Madior Fall

Mathias Hounkpe

Adele L. Jinadu

Pascal Kambale

**Une étude d'AfriMAP
et de
L'Open Society Initiative for West Africa**



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Chapitre tiré de *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest : Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie* (Open Society Foundations 2011)

Copyright © 2011, Open Society Initiative for West Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique ni transmise sous quelque forme que ce soit, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par :
Open Society Foundations

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :
AfriMAP / Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)
P O Box 678 Wits, 2050 Johannesburg, South Africa
info@afrimap.org
www.afrimap.org

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA)
BP 008, Dakar-Fann, Dakar, Senegal
www.osiwa.org

Maquette et impression: Compress.dsl, Afrique du Sud

3

Le Cap-Vert

Ismaila Madior Fall

A. Résumé

Le 5 juillet 1975 le Cap-Vert acquit son indépendance « totale et immédiate » vis-à-vis du Portugal. Le Parti Africain pour l'Indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC) établit immédiatement un système politique unipartite. Le Cap-Vert vécut alors sous un régime d'inspiration socialiste jusqu'en 1990, avec le Parti africain pour l'indépendance du Cap-Vert (PAICV, né de la scission avec le PAIGC) pour unique parti. Le pays s'ouvrit ultérieurement au multipartisme en 1990.

La constitution du Cap-Vert approuvée pour la première fois en 1980 et substantiellement révisée en 1992 et 1999 définit les bases du régime politique. La réforme constitutionnelle de 1990 instaure un régime semi-présidentiel qui s'inspire du régime politique portugais, mais aussi de la Vème République française. Cette option constitutionnelle a été confirmée par la seconde révision de la Constitution de 1992, qui pose les fondements d'un Etat social et démocratique. Le régime combine un président de la République élu au suffrage universel direct et un Gouvernement dirigé par un Premier ministre aux pouvoirs importants et responsable devant le Parlement. En vertu du caractère semi-présidentiel du régime politique, le Cap Vert organise en même temps des élections présidentielles et des législatives à l'issue desquelles un Premier ministre est nommé, et détient une bonne part du pouvoir exécutif aux côtés du président de la République. La Constitution prévoit que le gouvernement est « l'organe qui définit, conduit et exécute la politique générale interne et externe du pays » et est responsable devant l'Assemblée nationale.

Le système électoral pratiqué favorise un bipartisme dominé par les partis PAICV

et MPD. Le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*, PAICV), issu de la séparation en 1980 d'avec le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, dirigea seul le pays sous un système communiste à parti unique de l'indépendance jusqu'en 1990. Entre mars et septembre 1990, surgit le Mouvement pour la Démocratie (*Movimento para Democracia*, MPD), qui réunit toutes les idées favorables au changement de régime, prônant le multipartisme.

L'élection des députés de l'Assemblée nationale a lieu tous les cinq ans. Les élections législatives sont régies par le mode de scrutin proportionnel avec des listes des partis présentées au niveau des municipalités. Chaque municipalité doit avoir au moins deux sièges. Au fil des cycles électoraux, le Cap-Vert a routinisé l'alternance politique. En général, le régime démocratique du Cap Vert est stable. Les élections sont considérées comme libres et justes, une presse libre existe et la loi est généralement respectée par l'État.

Après la libéralisation politique du pays intervenue en 1991, le système électoral cap verdien s'est employé à se doter d'organes de gestion du processus électoral définis de manière consensuelle par les partis politiques. Le système électoral comporte, pour l'essentiel, deux organes qui s'occupent du processus électoral. Il s'agit d'une part du Ministère de l'administration intérieure à travers sa Direction générale de l'appui au processus électoral (DGAPE) qui s'occupe principalement de l'organisation des élections et d'autre part de la Commission nationale électorale (CNE) chargée d'assurer le suivi, la supervision et le contrôle des opérations électorales.

Le Cap-Vert compte parmi les pays africains qui enregistrent une satisfaction de la population par rapport au système politique en général et au système électoral en particulier. L'adhésion générale des Cap-Verdiens à l'idée et aux pratiques démocratiques est réelle. Cet attachement des Cap-Verdiens à la démocratie est remarquable à plusieurs niveaux : le choix du régime, la culture démocratique, les institutions, la reddition des comptes. Toutes choses qui permettent d'avoir une perception de la qualité de la démocratie et de la gouvernance au Cap-Vert.

Les résultats des élections sont généralement acceptés par toutes les parties, quoiqu'il y ait encore la persistance au sein des partis politiques d'une culture contentieuse caractérisée par des accusations mutuelles de corruption électorale, suivies parfois de recours pour contester les élections dans certaines localités. Cette culture et ces accusations ne donnent cependant presque jamais lieu à des crises étant donné le respect général des décisions des instances d'arbitrage de disputes électorales, telles que la Cour constitutionnelle. La plupart des membres des organes de gestion des élections font montre d'un comportement exemplaire qui force le respect et inspire la confiance des compétiteurs. Enfin, le processus électoral lui-même se déroule généralement dans une transparence garantie par des mécanismes pratiques tels que la participation des représentants des partis politiques aux délibérations de la CNE.

Le jeu électoral est cependant altéré par des pratiques qui rompent le principe de l'égalité des candidats. Au nombre de ces pratiques il faut mentionner l'utilisation

abusives des moyens de l'Etat en période de campagne ou le déséquilibre de l'accès aux médias en faveur du parti au pouvoir, surtout à la télévision nationale. Il serait important de procéder à une prohibition plus contraignante et à un contrôle plus effectif de ces pratiques. Des représentants des partis d'opposition et des organisations de la société civile considèrent que l'autonomie financière de la CNE doit être renforcée et que l'influence du gouvernement sur la mobilisation des ressources doit être diminuée.

B. Evolution constitutionnelle, partis politiques et histoire électorale

Contexte historique

Le Cap-Vert est un archipel situé à 500 km au large de la côte sénégalaise. Ancienne colonie portugaise, il est l'un des premiers pays de l'Afrique subsaharienne à être passé d'un système politique à parti unique à un système de démocratie pluraliste. Petit pays de l'Afrique de l'Ouest, le Cap-Vert, dont la capitale est Praia, a une superficie de 4.033 km² et une population de 470 000 habitants. La langue officielle du pays est le portugais, son taux d'alphabétisation est de 75% et sa population est essentiellement chrétienne avec 93% de catholiques et 7% de protestants. Le taux de chômage est relativement élevé et est estimé à 25% de la population active.⁵⁴

L'histoire du Cap-Vert débute au XV^{ème} siècle, plus précisément au début des années 1460.⁵⁵ Les îles du Cap-Vert restèrent inhabitées jusqu'à l'arrivée des explorateurs portugais en 1456 et à la fondation de Ribeira Grande (Cidade Velha) en 1462 sur l'île de Santiago.⁵⁶ Très tôt l'archipel représente une conquête importante pour la couronne portugaise, car le rôle assigné par sa position géographique, le place dans le cadre de la stratégie expansionniste du Portugal. En effet, dans une époque de recherche de mondes nouveaux ou d'expansion outre-mer, le Cap-Vert représente un relais important pour les navigateurs, d'où sa grande valeur géostratégique.

Colonie portugaise jusqu'en 1975, l'évolution du Cap-Vert est marquée par deux périodes de prospérité, au XVII^e siècle grâce au commerce des esclaves, puis à la fin du XIX^e siècle qui vit l'ouverture des lignes transatlantiques. Néanmoins, les sécheresses chroniques dues à la déforestation provoquèrent des famines, accentuées par l'absence d'aide alimentaire.⁵⁷ À partir de 1956, les indépendantistes du Cap-Vert et de la Guinée-Bissau, autre possession portugaise en Afrique de l'ouest, s'allient pour former le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC). Amilcar Cabral,

54 La plupart des chiffres de ce paragraphe viennent des documents de la Banque mondiale et du PNUD et datent de 2003 et 2004.

55 *Découverte des îles du Cap-Vert*, Ahn Praia, Paris, 1998.

56 Instituto de Investigação Científica Tropical (Portugal) e Direcção Geral do Património Cultural (Cabo Verde) – *Historia Geral de Cabo Verde Vol. 1* – Coordination de Luis de Albuquerque et Maria Emilia Madeira Santos Lisbonne, Praia 1991.

57 D. Bruno Ferreira, *Etude sur la Sécheresse dans l'île de Santiago (Cap-Vert)*. Ligne d'action de la géographie fiscale, Rel. no. 23, Centre d'Etudes Géographiques, INIC, Lisbonne 1986, p.112.

de père capverdien et de mère guinéenne, porte-parole et père fondateur de la nation, lança en 1956 la thèse de l'unité de la Guinée Bissau et du Cap-Vert. Fondateur du parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, Cabral est un idéologue qui combat pour la libération des colonies portugaises. Il meurt en 1973, laissant un vide difficile à combler au sein du PAIGC. Sa disparition eut pour résultat immédiat l'effondrement de la thèse de l'unité. Le coup d'Etat du 25 avril 1974 au Portugal, qui entraîna la chute de Salazar-Caetano, permit de mettre fin à la guerre de libération du PAIGC contre le Portugal (guerre qui se déroulait surtout en Guinée), donnant aux colonies portugaises la possibilité d'accéder à l'indépendance par voie de négociation. Ainsi, la Guinée-Bissau qui avait déjà proclamé son indépendance en 1973 fut reconnue quelques mois après la « Révolution des œillets » au Portugal (terme utilisé par les forces armées durant les années qui suivirent le coup d'Etat). Le Cap-Vert, lui, obtiendra son indépendance le 5 juillet 1975, au terme de longues négociations entre le Portugal et le PAIGC.

Comme pour la plupart des mouvements de libération sur le continent, l'idéal révolutionnaire d'inspiration marxiste-léniniste fut l'école choisie pour la formation des dirigeants, le support de la lutte contre la domination coloniale d'après-guerre. A l'indépendance des deux pays, il était alors question d'une unité entre les deux pays, projet abandonné après le coup d'État en Guinée-Bissau de 1980. Le PAIGC devint le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (PAICV) en 1980 après la séparation entre le Cap Vert et la Guinée-Bissau. Au seuil des indépendances, chaque parti va appliquer, avec ses méthodes propres et selon les circonstances, un régime d'économie planifiée et d'orientation socialiste. Le Cap-Vert opta pour une politique de démocratie nationale révolutionnaire, très tolérante.⁵⁸

Emergence de l'Etat après l'indépendance

L'indépendance fut acquise dans un contexte difficile. Le territoire cap-verdien est exigu, dispose de peu de sols arables et manque d'eau. Le pays ne dispose pas de ressources minières, les infrastructures de base sont absentes et la population sous-alimentée est en croissance accélérée.⁵⁹ Avec l'indépendance, les centres urbains vont accueillir l'excédent de la population rurale confrontée au manque d'eau et à la petitesse des exploitations agricoles. Les disparités régionales vont s'accroître et provoquer de graves problèmes sociaux à la ville de Praia, la capitale.

Les initiatives prises par le Cap-Vert pour lutter contre la désertification, élever le taux de croissance et poser les bases d'une bonne gouvernance politique démocratique rencontrèrent un écho auprès des organisations internationales et des bailleurs de fonds disposés à soutenir le pays. S'appuyant à partir de 1980 d'abord sur un système d'économie planifiée où l'Etat détient les principaux facteurs de production, le Cap-Vert

58 Claudia Correia, « La société cap-verdienne : formation et évolution », in *Découverte des Iles du Cap-Vert*, Ahn Praia, Paris, 1998, p.51.

59 Ignacio dos Santos Carvalho, « Introduction à l'histoire du Cap-Vert », in *Découverte des Iles du Cap-Vert*, Ahn Praia, Paris, 1998, p.15.

va rapidement dévier de l'orthodoxie révolutionnaire, même s'il continue à s'y référer jusqu'en 1990, en désaccord avec la réalité d'une société ouverte vers l'extérieur grâce aux émigrants et aux jeunes cadres formés dans les divers pays d'Europe et d'Amérique.

Vers la fin des années quatre-vingt, face à l'imminente ruine d'une politique centrée autour d'entreprises d'Etat, une timide ouverture vers le secteur privé fut esquissée, cette « réorientation de l'économie » devant permettre de conquérir le marché international. Le changement radical fut imposé d'un côté par la pression civile exercée surtout par les jeunes cadres formés après l'indépendance, et de l'autre par le rapide changement en cours dans l'Europe de l'Est.⁶⁰

Le mois de janvier 1991 est un tournant important pour la République du Cap-Vert ; c'est la période où les vents du changement soufflent sur toute l'Europe de l'Est, et où les régimes d'inspiration socialiste perdent leur base de soutien. Les pays socialistes africains dépendants de l'ancien empire soviétique se virent contraints à une ouverture au multipartisme. Dans les anciennes colonies portugaises, celle-ci commença à Sao Tomé et Principe immédiatement suivi par le Cap-Vert.

Le régime élu en 1991 opte clairement pour une économie de marché et intensifie sa politique de communication, particulièrement dans le domaine des ports, aéroports et routes. L'Etat s'approprie le rôle d'arbitre dans les activités économiques, laissant au secteur privé la dynamique de la promotion pour le développement. La pêche, l'industrie, le tourisme et les services sont classés comme secteurs clefs pour le développement du pays. Les investissements externes sont encouragés par le biais de franchises ; les secteurs des télécommunications ainsi que celui des transports inter-îles ont été considérablement améliorés.

Avec l'indépendance et ultérieurement la démocratisation, le Cap-Vert enregistre des progrès notables dans les domaines social et économique. L'ouverture politique de 1991 créa de grandes espérances pour le développement économique accéléré, dans un contexte de crise mondiale. Pauvre mais relativement bien soutenu par l'aide publique internationale, le Cap-Vert est désormais considéré comme un bon élève des organismes internationaux d'aide au monde en développement.

Emergence de la démocratie pluraliste

Le système constitutionnel

La première Constitution du pays, adoptée en 1980, est amendée en 1981 pour établir la primauté du nouveau parti PAIVC comme la seule force dirigeante de la nation. C'était le règne du parti unique. Aristide Pereira, le secrétaire général du PAICV, a été le chef de l'Etat de 1975 à 1990, puisque réélu trois fois par l'Assemblée nationale populaire (ANP).

Le troisième congrès du parti, en novembre 1988, marque un tournant dans l'histoire postcoloniale du pays. Des décisions importantes sont prises en vue de la libéralisation du régime. En avril 1990, des intellectuels créent le Mouvement pour la démocratie

60 José Maria Semedo, « Le Cap-Vert, un archipel du Sahel », *Découverte des Iles du Cap-Vert*, op. cit., p.25.

(MPD) et réclament ouvertement le multipartisme. Dès le 4 avril, le conseil national du PAICV se prononce en faveur du pluralisme politique, de l'adoption d'une nouvelle loi électorale et de l'élection du Président de la République au suffrage universel. En septembre 1990, une table ronde réunit le gouvernement, le PAICV et le MPD pour décider de l'organisation des différents scrutins. Le 28 septembre enfin, l'ANP adopte la révision constitutionnelle : l'article 4 de la Constitution consacrant la suprématie du parti unique est aboli. L'Etat et le parti sont séparés et le pluralisme politique devient effectif. Le Premier ministre Pedro Pires (en poste depuis 1975), succède à A. Pereira au poste de secrétaire général du parti.

La transition vers le multipartisme fut plus rapide que prévue, même pour le PAICV qui avait programmé des élections pour 1990 au sein du régime de parti unique ainsi que la création d'une Assemblée Constituante en vue du changement.⁶¹ La réforme constitutionnelle de 1990 instaure un régime semi-présidentiel qui s'inspire du régime politique portugais, mais aussi du régime politique français de la Vème république.⁶² Cette option constitutionnelle a été confirmée par la deuxième révision de la Constitution de 1992, qui pose les fondements d'un Etat social et démocratique, ainsi que par la constitution actuelle adoptée en 1999. Le régime combine un Président de la république élu au suffrage universel direct et un Gouvernement dirigé par un Premier ministre aux pouvoirs importants responsable devant le Parlement. En vertu du caractère semi-présidentiel du régime politique, sont à la fois organisées des élections présidentielles et des législatives à l'issue desquelles un Premier ministre est nommé, et détient une bonne part du pouvoir exécutif aux côtés du Président de la république.

La Constitution prévoit que le gouvernement est « l'organe qui définit, conduit et exécute la politique générale interne et externe du pays » et est responsable devant l'Assemblée nationale.⁶³ Le Premier ministre est le chef du gouvernement et ce faisant, désigne les autres ministres et secrétaires d'Etat. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus par un vote au suffrage universel pour un mandat de 5 ans. Tous les citoyens du Cap-Vert de 18 ans et plus ont le droit de vote. Les dernières élections ont eu lieu en 2006. Le Premier ministre est nommé par l'Assemblée nationale et sa charge lui est conférée par le Président. Le Président est le Chef de l'Etat et est élu au suffrage universel pour un mandat de 5 ans.

Le système judiciaire est composé d'une Cour Constitutionnelle (*Tribunal Constitucional*) dont les membres sont élus par l'Assemblée nationale, d'une Cour suprême (*Supremo Tribunal de Justiça*) dont les membres sont nommés par le président de la République, l'Assemblée nationale et le Conseil supérieur de la magistrature (*Conselho Superior da Magistratura Judicial*), l'organe de gestion de la carrière des magistrats et

61 E. Correia e Silva, L. Antonio, « O processo cabo-verdiano de Transição Para a Democracia », Dissertação de Mestrado, Centro de Estudos Africanos, I.S.C.T.E : Lisboa, 1997.

62 D. Costa, O semipresidencialismo en Cabo Verde (1991–2000), Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2001.

63 Constituicao da Republica de Cabo Verde (Loi no. 1/V/99 du 23 novembre 1999), articles 184 et 185.

juges), de tribunaux régionaux et d'autres tribunaux spécialisés.⁶⁴ Les jugements sur les délits et les crimes rendus par les cours inférieures sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême.

La constitution de 1992 définit le pays comme une « République souveraine, unitaire et démocratique, qui garantit le respect de la dignité humaine et reconnaît l'inviolabilité ainsi que l'inaliénabilité des Droits de l'Homme comme fondement de toute la communauté humaine, de la paix et de la justice ».⁶⁵ Cette même Constitution reconnaît la liberté de la presse, de déplacement, de migration, d'association, de réunion et de manifestations.

Le système de partis

Le système politique du Cap-Vert est bipartite, avec deux partis principaux occupant le devant de la scène politique, grâce à un système électoral favorable.⁶⁶ Il est extrêmement difficile pour une formation de gagner en influence en dehors de l'un de ces deux partis comme cela est illustré par les résultats des différentes législatives.

- Le Parti africain pour l'indépendance du Cap Vert (*Partido Africano da Independência de Cabo Verde*, PAICV) est un parti politique capverdien, issu de la séparation en 1980 d'avec le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, suite à un coup d'État en Guinée-Bissau qui déposa le président Luís Cabral, frère du héros de l'indépendance cap-verdienne Amílcar Cabral. Le PAICV est membre de l'Internationale socialiste. Après l'indépendance du Cap-Vert en 1975, le PAICV dirigea seul le pays sous un système communiste à parti unique jusqu'en 1990 et sous le système de multipartisme encore une fois depuis 2001.
- Entre mars et septembre 1991, surgit le Mouvement pour la Démocratie (*Movimento para Democracia*, MPD), qui réunit toutes les idées favorables au changement de régime, même si, en dehors du pluripartisme, le contenu exact de ce changement n'était pas encore bien défini. Le MPD fut au pouvoir de 1991 à 2001. Il est un parti de tendance libérale centre-droite, membre de l'Internationale démocrate centriste, et partisan du libre-échange et d'une économie ouverte, ainsi que d'une coopération accrue avec les organisations internationales économiques telles que l'Organisation mondiale du commerce ou la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Le MPD jouit traditionnellement du soutien des îles au vent (*Barlaventos*, au nord de l'archipel). Ces dernières années, il a également recueilli des voix dans les villes secondaires des îles sous le vent (*Sotaventos*, au sud). Ses positions sur la politique agricole, accusées de nuire à la fragile agriculture locale, le rendent impopulaire dans les zones rurales.

64 Constitution de 1999, articles 213 et 219.

65 Constitution de 1999, article 1er.

66 *Assembleia Nacional de Cabo Verde, Democracia, Sistemas Eleitorais, Economia Social*, Friedrich Ebert Stiftung, 2002.

Bien que bipartisan, le système politique cap-verdien compte d'autres partis à l'influence limitée. Parmi ces partis il y a l'Union du Peuple pour l'Indépendance du Cap Vert – Rénové (*União do Povo para a Independência de Cabo Verde – Ressusitação*, UPICV-R) qui avait été interdit par le PAICV en 1975, et l'Union Cap-Verdienne pour l'Indépendance et la Démocratie (*União Cabo-Verdiana Independente e Democrática*, UCID), un parti créé en 1978 dans la communauté cap-verdienne de l'étranger sans avoir une base significative au pays. L'UCID ne réussit pas à accompagner les changements rapides qui eurent lieu au pays en 1991, et ne put se présenter aux premières élections pluralistes.

Entre 1991 et 2000, plusieurs nouveaux partis politiques ont été créés. En 1992, après une division au sein de l'UCID suivant les premières élections législatives, le Parti Socio Démocrate (*Partido Social Democrático*, PSD) est créé. Ultérieurement, suite à une crise au sein des rangs du MPD en 1993, le Parti de la Convergence Démocratique (*Partido da Convergência Democrática*, PCD) est né. L'année 2000 voit la naissance de deux partis : le Parti du Travail et de la Solidarité (*Partido de Trabalho e Solidariedade*, PTS) et le Parti de la Renovation Démocratique (*Partido da Renovação Democrática*, PRD). Ces deux derniers partis sont également issus des flancs du MPD.

Le système électoral

Globalement, le Cap-Vert a un système électoral efficace qui garantit la stabilité du régime politique. Durant la transition vers le multipartisme en 1990, une loi spéciale était adoptée pour gouverner les élections de 1991.⁶⁷ Cette loi a plus tard été révisée pour établir un cadre plus permanent de conduite des élections.⁶⁸ La plus récente version du code électoral a été adoptée en 2007 et amendée en 2010.⁶⁹

L'élection des 72 députés de l'Assemblée nationale a lieu tous les cinq ans.⁷⁰ Les élections législatives sont régies par le mode de scrutin proportionnel avec des listes des partis présentées au niveau des municipalités. Chaque municipalité doit avoir au moins deux sièges. A chaque élection dans le pays ou à l'extérieur, la conversion des voix en sièges est effectuée selon la méthode d'Hondt⁷¹ de la plus grande moyenne.⁷²

Le Cap-Vert est une nation d'émigrés ayant une diaspora équivalant à sa population

67 Official Gazette of the Republic of Cape Verde, Law no. 87/111/90.

68 Code électoral de 1994, Loi no. 116/IV/94 du 30 décembre 1994.

69 *Lei da revisão do código eleitoral* – Loi no. 17/VII/2007 du 22 juin 2007; Loi no. 56/VII/2010 du 9 mars 2010, *Altera o Código Eleitoral*.

70 Sur le système électoral, la source principale des informations est : Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January, 2007.

71 Il s'agit d'un mode de scrutin à la proportionnelle conçu par le juriste et mathématicien Victor d'Hondt décrite en 1878 pour allouer les sièges aux candidats des différents partis lors d'élections proportionnelles. Sa méthode a été adoptée dans de nombreux pays, dont la Belgique, l'Espagne, le Japon ou les Pays-Bas.

72 Constitution du Cap-Vert, révisée en 1999, article 149 ; Code électoral révisé en 2000, article 405 ; voir aussi Mario Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral Anotado*, 2. Edição, 2007.

résidente.⁷³ En plus des cinq régions que compte le pays,⁷⁴ trois autres régions ont donc été créées pour représenter la diaspora, à savoir l'Afrique, les pays d'Amérique et d'Europe et le reste du monde.⁷⁵ Les membres de la diaspora qui s'inscrivent sur la liste électorale de ces régions ont le droit à voter et en vertu de l'article 153 de la constitution de 1992 ils avaient une représentation de six députés parmi les 72 députés de l'Assemblée nationale. La constitution a laissé à une loi le soin de définir les circonscriptions électorales de la diaspora et de répartir le nombre de sièges entre elles. Les lois électorales qui ont présidé aux élections législatives successives jusqu'à celles de 2011 ont reconduit la définition des trois circonscriptions électorales de la diaspora retenue aussi bien dans la loi de 1991 que dans la constitution de 1992 et leur a réservé 2 sièges à chacune.⁷⁶

Résultats électoraux

Aux premières élections concurrentielles de 1991, le principal parti de l'opposition, le MPD, remporta les élections législatives du 13 janvier 1991, en obtenant les deux tiers des suffrages (majorité qualifiée de 70,9% des sièges parlementaires) et forma un gouvernement. Lors des élections présidentielles tenues au mois de février de la même année, le candidat du MPD, Antonio Mascarenhas Monteiro, remporta aussi l'élection présidentielle face au candidat du PAICV. L'ancien parti unique, le PAICV, passa à l'opposition. La transition politique se fit dans le calme, sans violence.

Les deuxièmes élections législatives ont eu lieu en décembre 1995. Les partis ayant pris part à ces élections sont : le MPD, le PAICF, le PCD, l'UCID et le PSD. Le MPD, le PAICV et le PCD avaient investi des candidats dans toutes les 19 régions. L'UCID n'a présenté des candidats que dans 12 régions et le PSD dans seulement 7 régions. Lors de ces élections, le MPD garda la majorité qualifiée de 69,4% des suffrages. Le PAICV, avec 29,2% des suffrages, reste le principal parti d'opposition. Le PCD a obtenu seulement 1,4%. Aux élections présidentielles de janvier 1996, Antonio Mascarenhas Monteiro, sans adversaire, sera réélu de manière plébiscitaire.

Aux élections législatives de 2001, les protagonistes étaient le MPD, le PAICV, le PRD, le PSD et l'ADM (Alliance démocratique pour le changement, une coalition de PCD, PTS et UCID). Ces élections ont été, sans aucun doute, les élections les plus compétitives depuis celles de 1991. Dans la plupart des régions électorales, divers partis politiques ont pris part, individuellement ou en coalition, aux élections. Les deux grands partis que sont le MPD et le PAICV étaient présents dans toutes les régions. Leur monopole de la représentation s'est observé même au niveau de la Diaspora. A l'issue des élections, le PAICV était proclamé vainqueur avec une majorité absolue au Parlement de 55,5%, en laissant

73 Selon les statistiques du dernier recensement électoral au Cap-Vert, qui a permis de réaliser des élections présidentielles et législatives de 2006, le total des électeurs résidant à l'étranger était de 28 000, représentant 10,76 pour cent des 260 126 inscrits dans l'archipel. Praia – Pana 11/02/2010.

74 Il s'agit des régions de Santiago, Maio, la région Centrale, les Ribeiras do Este et la région Nord.

75 J. Andrade, « Les migrations cap-verdiennes », in *Découvertes du Cap-Vert*, op. cit., p.63.

76 Loi no. 116/IV/94 du 30 décembre 1994 ; voir Nuias Silva and Arlinda Chantre, « Cape Verde: A Large Diaspora and Low Turnout by External Voters », in *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*, 2007.

derrière le MPD qui devint le principal parti de l'opposition avec 44,02% des suffrages, soit 29 des 72 sièges du Parlement. L'ADM a obtenu 2,8% des voix. Ces élections marquèrent la première alternance de l'ère démocratique. Aux élections législatives du 22 janvier 2006, le PAICV gagna encore avec 56,9% (41 des 72 sièges du Parlement) contre 40,2% pour le MPD (28 sièges) et 2,7% pour l'UCID (2 sièges).

Les élections présidentielles de 2001 étaient, à l'instar des législatives, les élections les plus participatives dans toute l'histoire du Cap-Vert. En tout, cinq candidats se battaient pour la magistrature suprême : Pedro Pires soutenu par le PAICV; Carlos Veiga, soutenu par le MPD; Jorge Carla Fonseca, soutenu par le PCD; David Hopffer Almada, soutenu par quelques secteurs reliés au PAICV et plusieurs organisations de la société civile; et Onésimo Silveira, soutenu par le PTS et quelques personnalités de la société civile. À l'élection présidentielle des 11 et 25 février 2001, le candidat Pedro Pires du PAICV fut élu avec 49,43% des voix contre 49,42% pour le candidat Carlos Veiga, soit un écart de 12 voix seulement.⁷⁷ Aux élections présidentielles du 12 février 2006, Pedro Pires remporta encore la présidentielle (comme en 2001) en obtenant 50,98% des voix contre 49,02% pour Carlos Veiga.

Les élections présidentielles ont été précédées par les élections législatives, séparées par une courte période de quelques semaines. L'expression de l'électorat permet alors l'harmonie entre le Président et le Premier ministre nécessaire dans le cadre du régime politique cap verdien pour conduire les destinées de la nation.⁷⁸

La polarisation politique de l'opinion des Cap-Verdiens : le bipartisme

Au Cap-Vert, la méthode d'Hondt telle qu'elle est appliquée, favorise essentiellement les deux grandes forces politiques comme on l'a vu à travers les résultats des différentes législatives.⁷⁹ Le scénario bipartite est aussi favorisé par l'homogénéité sociale, la forte implantation des deux grands partis dans les régions et les conséquences psychologiques du vote utile poussant les électeurs à voter pour les grands partis. Depuis 1991, le système bipartisan est allé en se renforçant. Seuls les deux grands partis, le PAICV et le MPD, se disputent des sièges dans toutes les régions. À titre illustratif, on peut citer l'exemple des élections législatives de 2006 qui ont vu la consolidation du système bipartisan, reflétant une fois encore le rôle dominant des deux grands partis par rapport aux autres partis politiques. Sur 72 députés, 70 étaient élus sur les listes du PAICV et du MPD. La question est de savoir si cette configuration bipartite du jeu politique ne va pas entraîner la désaffection des citoyens qui ne se retrouvent pas forcément dans l'idéologie et les programmes des deux grands partis.⁸⁰

77 Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January, 2007, p.22.

78 Idem, p.35.

79 Mario Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral*, 2. Edição, 2007.

80 Ministério da Administração Interna, op.cit., p.30.

C. Organes de gestion des élections : Cadres juridique et institutionnel, pouvoirs et fonctionnement

Après la libéralisation politique du pays intervenue en 1991, le système électoral cap-verdien s'est employé à se doter d'organes de gestion du processus électoral définis de manière consensuelle par les partis politiques. Dans ce pays, la gestion pratique du processus électoral se fait conjointement par trois organes impliqués dans l'organisation des élections dans le pays. Il s'agit de la Commission nationale des élections (CNE), la Direction générale de l'appui au processus électoral du ministère de l'Intérieur (DGAPE) et des Commissions de recensement (CRE). La DGAPE est la structure qui organise du point de vue technique les élections, elle apporte également son appui en matière d'expertise électorale aux deux autres structures lorsque c'est nécessaire. Les CRE sont les éléments de mise en œuvre concrète sur le terrain et la CNE est le superviseur (censeur) général.⁸¹

La Direction générale de l'appui au processus électoral (DGAPE) du Ministère de l'administration intérieure

Le décret-loi no. 29/2007 du 20 août 2007 fixe les compétences de la Direction générale de l'appui au processus électoral (*Direcção-Geral de Apoio ao Processo Eleitoral*, DGAPE) qui est un Service du Ministère de l'administration intérieure.⁸² La DGAPE est une structure sous la dépendance hiérarchique du Gouvernement (l'Exécutif) par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur dont le rôle principal est d'appuyer techniquement l'organisation des élections au Cap-Vert.⁸³ C'est la DGAPE qui organise du point de vue technique (intellectuel et logistique) les élections en République du Cap-Vert. Pour cela, elle dispose de deux directions techniques : la direction de la logistique et la direction informatique. Les directeurs de ces trois organes – la DGAPE, la direction de la logistique et la direction informatique – sont nommés par le Gouvernement sur proposition du ministère de l'intérieur. La DGAPE utilise les fonctionnaires de l'administration publique, mais peut, surtout pendant la période électorale, recourir à l'expertise externe dans le cadre de contrats signés avec des structures privées. Au moment de la rédaction de ce rapport, son personnel permanent compte une quinzaine de membres, ce qui est généralement jugé insuffisant.⁸⁴

La DGAPE est dirigée par un directeur générale et comprend : une direction de l'administration et de la logistique électorale (*Direcção de Administração e Logística Eleitoral*) et une direction de l'informatique et du cadastre électoral (*Direcção de Informática e Cadastro Eleitoral*). Aux termes de l'article 2 du décret-loi précité, la DGAPE apporte un appui technique, administratif et logistique comme prévu par le code électoral. Elle a pour attributions de :

81 M. Hounkpe, Ismaila Madior Fall, « Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée », Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

82 *Boletim oficial*, Segunda feiria, 20 de Agosto, 2007, I, Série no. 31.

83 Friedrich Ebert Stiftung, Assembleia Nacional de Cabo Verde, *Reforma do Estado, Teoria da Legislação e regulação*, Praia, 6–8 de Maio de 2003.

84 Entretiens avec des membres de la CEN, Praia, décembre 2009.

- étudier et proposer le perfectionnement du système électoral et élaborer les projets de texte nécessaires à cette fin ;
- assurer la réalisation du recensement électoral ;
- collaborer avec la Commission nationale électorale dans le processus de prise des actes liés aux élections ;
- récolter et traiter toutes les informations relatives au matériel électoral ;
- élaborer des études juridiques, statistiques et de sociologie électorale pour améliorer le processus électoral et favoriser une participation pleine et effective ;
- organiser des sessions de formation sur les textes relatifs au processus électoral ;
- prendre en charge la confection et la diffusion des bulletins de vote conformément à la loi ;
- planifier, coordonner les aspects technique, financier, administratif et matériel de l'appui au processus électoral.

En outre, La DGAPE assure, en collaboration avec la CNE :

- L'appui technique aux commissions électorales locales ;
- L'approbation des budgets des commissions locales et leur intégration dans son propre budget ;⁸⁵
- L'établissement du chronogramme des activités du processus électoral ;
- La préparation du budget des élections (en y incluant les budgets des commissions locales) ;
- L'identification et la sélection des besoins en matériel électoral nécessaire et le processus de passation des marchés pour leurs achats ;
- Le déploiement du matériel électoral (aussi bien pour le recensement que pour le vote) sur le terrain.

Du point de vue financier, la DGAPE dispose de deux budgets : un budget de fonctionnement normal renouvelé chaque année et un budget spécifique attribué lors des années électorales. L'exécution du budget obéit aux procédures de la comptabilité publique avec quelques dérogations et flexibilité accordées par le Ministère de l'économie et des finances.⁸⁶ Pour son fonctionnement, la DGAPE rend compte au Ministre de l'administration intérieure, aux tribunaux et au Parlement.

La Commission nationale électorale (CNE)

Organe de supervision et de contrôle du processus électoral, la Commission nationale électorale (*Comissão Nacional de Eleições*, CNE) est un maillon important du dispositif des institutions qui s'occupent d'élections au Cap-Vert.⁸⁷

85 Dans la loi électorale de 2007, les commissions locales adressent directement leurs budgets au ministère des finances.

86 Textes cités confirmés par l'entretien avec la directrice générale de l'appui au processus électoral.

87 *Boletim oficial* (journal officiel) du 14 janvier 2008, I, Série no. 2, no. 2.

Désignation des membres de la Commission nationale électorale

La CNE est composée de cinq membres élus par le Parlement au scrutin secret à la majorité des deux tiers. Il est procédé à l'élection du président, ensuite des autres membres. Même si le fait que les membres de la CNE sont élus par les députés n'est pas une particularité du Cap-Vert, il est cependant intéressant de noter qu'à la différence de plusieurs pays de la sous région, aucune allusion n'est faite ici à la configuration politique de l'institution parlementaire ni à la scène politique nationale de façon générale. Ceci pour la simple raison que les membres de la CNE ne représentent pas les partis politiques, mais devraient jouir de la confiance d'une large frange des forces politiques représentées à l'Assemblée nationale. Il faut ajouter que, jusque-là, bien qu'aucune allusion n'ait été clairement faite par rapport à la nécessité de prendre en compte la configuration politique du Parlement dans le choix des membres de la CNE, l'opposition a été toujours prise en compte (même quand la majorité disposait à elle seule des 2/3 des voix) et il arrive même que le président de la CNE soit l'un des membres désignés par l'opposition, comme c'est le cas à la date de ce rapport.⁸⁸ Ce mode de nomination des membres de la CNE par le Parlement revêt une originalité par rapport aux pays francophones où la tradition consiste en la nomination des membres par le président de la République, même si dans certains de ces pays le président ne fait qu'entériner la désignation effectuée par d'autres institutions et/ou corporations. Cette particularité du système capverdien est également intéressante en ce qu'elle renforce les prérogatives du Parlement dans la désignation des membres de la Commission, et notamment du secrétariat exécutif qui est un organe permanent.

La désignation des membres de la CNE est l'occasion de vives confrontations au Parlement entre le pouvoir et l'opposition. La classe politique souhaite que cette désignation se fasse dans un meilleur climat de sérénité où l'on privilégie la compétence sur les considérations politiques. La préoccupation permanente est de faire en sorte que la CNE ne soit pas dominée par un parti politique.⁸⁹

Qualifications requises pour être membre de la Commission électorale

De manière générale, les conditions posées pour être membre de la Commission électorale ne sont pas d'une rigueur excessive. La préoccupation des qualifications est de compter dans les Commissions des personnes qui puissent donner les garanties d'une neutralité ou d'une représentation équilibrée des forces politiques prenant part à la compétition électorale. Il est remarquable que les textes gardent en général le silence sur ces conditions. La Commission est instituée, la nomination et le statut de ses membres évoqués, mais rien n'est dit sur les capacités mêmes de ces membres.

88 Voir dans ce sens, Dr. José Luiz Quadros de Magalhaes, « Orçamento participativo e democracia dialogica », in Friedrich Ebert Stiftung, Assembleia Nacional de Cabo Verde, *Reforma do Estado, Teoria da Legislação e regulação*, Praia, 6–8 de Maio de 2003, p.51.

89 Opinions exprimées au cours des discussions en focus group organisé le 11 décembre 2009 à Praia en vue de cette étude.

Bien que l'approche genre ne soit pas clairement spécifiée dans les textes, les parlementaires en tiennent généralement compte dans les faits : la précédente CNE comprenait deux femmes et trois hommes et celle qui a suivi l'inverse, c'est-à-dire deux hommes et trois femmes avec pour président, une femme. C'est donc une femme qui préside aux destinées de la CNE. Une quasi parité est observable pour la désignation des délégués de la CNE au niveau des cercles. Au Cap Vert, des efforts réels sont donc accomplis pour tenir compte de l'équilibre genre dans la dévolution des responsabilités de la gouvernance politique en général, et dans celle du système électoral en particulier. A tous les niveaux, les femmes sont intégrées dans les instances de décision. A cet égard, la constitution et la loi électorale prévoient, pour les élections législatives et municipales, que les listes doivent être équilibrées.⁹⁰

Durée des fonctions des membres de la Commission électorale

Au Cap-Vert, les membres de la CNE sont élus pour un mandat de 6 ans renouvelable une seule fois. Mais seulement deux d'entre eux (le président et le secrétaire) sont utilisés à temps plein. Les autres sont sollicités à l'approche des élections et cessent leurs activités pour la commission quelques semaines après les élections. Il est précisé que les membres de la Commission électorale ne peuvent être limogés.

Attributions de la CNE

La loi du 22 juin 2007 relative à la Commission nationale électorale charge la CNE de :

- Veiller à la régularité et au caractère libre des élections, au traitement équitable des candidats et au respect des principes fondamentaux contenus dans la Constitution, le code électoral et dans tous les textes légaux pertinents en la matière ;
- Assurer l'égal traitement des citoyens et garantir l'impartialité et l'objectivité des agents des services publics impliqués dans la gestion des élections ;
- Superviser et assurer la régularité des opérations électorales, y compris la constitution des bureaux de vote et le dépouillement ;
- Aider les Commissions de recensement (commissions locales) dans l'interprétation des textes électoraux ;
- Superviser des opérations de recensement et de vote et prendre toutes les mesures en vue d'assurer leur régularité ;
- Assurer la formation des citoyens en période électorale ;
- Créer un vivier d'agents électoraux (surtout membres des bureaux de vote) aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays ;
- Assurer et s'assurer de la qualité de la formation pertinente de tous les agents impliqués dans le processus électoral ;
- Publier toutes les dispositions légales relatives aux dates de tenue des élections ;
- Trancher toutes plaintes et réclamations qui relèvent de sa compétence ;

90 Art. 404 et art. 420 de la loi électorale de 2007.

- Sanctionner les délits électoraux qui relèvent de sa compétence ;
- Communiquer au Ministère public tous les crimes électoraux portés à sa connaissance et qui ne relèvent pas de ses compétences ;
- Apprécier la régularité des comptes électoraux soumis par les candidats à la fin de chaque élection ;
- Assurer la proclamation des résultats ;
- Exercer toute autre fonction prévue par le présent code électoral ou tout autre texte légal.

Fonctionnement et personnel de la Commission électorale

La CNE s'occupe essentiellement de la supervision de l'ensemble du processus électoral et tranche les contentieux éventuels portés à sa connaissance. Pour jouer convenablement son rôle, la CNE est assistée de trois conseillers permanents :

- un conseiller du ministère des Affaires étrangères pour la gestion des questions relatives aux citoyens de la diaspora ;
- un conseiller du ministère de la Communication pour la gestion des questions relatives aux campagnes de sensibilisation et à la gestion des temps d'antennes ;
- un conseiller permanent venant de la Direction générale des services d'appuis au processus électoral (DGAPE).

La CNE tient une rencontre par semaine à laquelle participent les représentants de tous les partis politiques. Jusqu'à l'adoption en juin 2007 de la dernière loi électorale, les représentants des partis étaient habilités à demander des éclaircissements sur des zones d'ombre, ils n'étaient pas autorisés à participer aux débats ou au processus décisionnel.⁹¹ Mais avec la nouvelle loi de 2007, ils participent aux débats mais sans la possibilité de voter. Pour la supervision de la gestion pratique des élections ou des opérations de recensement, la CNE envoie un délégué dans chacune des 22 circonscriptions électorales. Ces délégués sont choisis librement par la CNE parmi les personnalités de bonnes moralité et probité. La possibilité est cependant laissée aux partis politiques de contester la proposition d'une personnalité parce que cette dernière ne posséderait pas les qualités exigées d'un délégué désigné par la CNE.

Le personnel permanent de la CNE, jusqu'à l'installation de la Commission actuellement en place, comptait seulement cinq membres dont un chauffeur, un secrétaire, un informaticien et un comptable.⁹² La commission a donc, surtout pendant les périodes électorales, abondamment recours à l'expertise extérieure dans le cadre de contrats de prestation de services.

91 F. Correia, « L'expérience du Cap-Vert », dans *Le rôle des commissions électorales indépendantes : expériences en Afrique de l'Ouest*, Fondation Friedrich Ebert, 1997, p.31.

92 L'auteur ne dispose d'aucune information indiquant un changement de la situation depuis l'installation de la commission actuelle.

Relations de la CNE avec les autres institutions

Les relations avec les autres institutions doivent se comprendre ici comme celles entre la CNE (et dans une moindre mesure entre les CRE) et les autres institutions impliquées dans la gestion des élections au Cap-Vert. Les institutions en question comprennent le Gouvernement (à travers certains ministères), la Chambre des comptes, la Cour constitutionnelle, le Parlement, les médias, les partenaires au développement, etc.

Les relations entre la CNE et le gouvernement se fait essentiellement à travers la collaboration de la Commission avec trois ministères. Le ministère des Affaires étrangères qui désigne un conseiller permanent auprès de la CNE pour la gestion de la participation de la diaspora capverdienne (qui en nombre dépasse les citoyens vivant sur le territoire national) aux élections. Le ministère de la communication qui désigne également un conseiller permanent auprès de la CNE pour aider cette dernière dans la gestion du volet communication (et surtout sensibilisation) de l'organisation des élections. Et enfin, le ministère de l'intérieur collabore avec la CNE de manière indirecte à travers le conseiller permanent près la CNE désigné par la Direction générale des services d'appui aux élections (DGAPE) qui aide la Commission dans le suivi de l'évolution de la préparation matérielle (logistique) des élections par la DGAPE. Ces liens de collaboration avec différents départements ministériels ne sont pas de nature à entraîner des difficultés dans la mesure où ils n'influent directement sur la gestion des ressources ni sur les issues des élections.⁹³

L'Assemblée nationale est probablement l'institution avec laquelle la CNE est le plus liée. En effet, le budget de la CNE fait partie intégrante de celui du Parlement, c'est à celui-ci qu'elle est tenue de faire un rapport annuel sur ses activités. Elle est supposée être une Commission auprès de l'institution parlementaire. Malgré cette proximité institutionnelle et même cette apparente dépendance financière, les différentes CNE qui se sont succédé, tout au moins selon les avis de leurs présidents⁹⁴, ne se sont jamais senties influencées par l'Assemblée nationale.

Les forces de sécurité (police) surveillent le processus électoral. Elles sont sous la responsabilité du Ministre de l'intérieur. La police assure la liberté et la transparence du processus électoral, distribution des bulletins de vote. S'il y a des problèmes, c'est la Commission électorale qui peut requérir les forces de police. A l'occasion de chaque élection, les forces de sécurité subissent une formation pour leur sensibilisation sur le processus électoral. En principe, elles sont positionnées à un endroit éloigné du bureau de vote, mais sont sollicitées pour sécuriser le bureau de vote et accompagner les agents chargés de l'acheminement du matériel électoral et des suffrages.

Les médias et les organisations de la société civile (OSC) n'ont pas de relations formelles avec la CNE. Cependant, ils interviennent à leur manière dans la gestion des élections et peuvent être rappelés à l'ordre et même poursuivis par la CNE en cas de dérive. Les OSC interviennent dans la sensibilisation et le suivi de l'organisation des

93 Entretiens avec la présidente de la CNE le 8 décembre 2009.

94 Idem.

élections. Il faut cependant reconnaître que leur implication est jugée insuffisante et à peine perceptible.⁹⁵

Application par la CNE des règles relatives aux médias

Les médias collaborent avec la CNE à deux niveaux. Les médias publics – essentiellement la radio et la télévision nationale (puisque’il n’y a plus de presse écrite d’Etat) – assurent, en collaboration avec la CNE, l’utilisation des temps d’antenne attribués aux candidats ou au partis politiques qui participent aux élections. Les médias privés quant à eux, n’ont pas de relations particulières avec la CNE et, en l’absence d’organe de régulation des médias, gèrent leur participation aux élections. L’association des journalistes du Cap-Vert (AJCV), un réseau indépendant de journalistes qui compte plus de 150 praticiens, organise parfois à l’intention de ses membres (et de tous les journalistes) des formations en matière électorale.

Pour mettre en œuvre les dispositions prévues par l’article 47 de la Constitution de 1999 sur la liberté d’expression et d’information (article 46 de la Constitution de 1992), la loi n°56/V/98 de 1998 prévoit un organe de régulation, le Conseil de la communication sociale (*Conselho de Comunicação Social*) qui n’est pas pleinement fonctionnel, mais qui devrait jouer un rôle relativement important dans l’accès des partis aux médias sous le contrôle de la CNE. Le Conseil ne se réunit jamais. Il est dans la léthargie parce qu’il n’a pas été possible jusque-là de réunir la majorité qualifiée des 2/3 du Parlement nécessaire pour la désignation des membres dudit Conseil.⁹⁶ La direction générale de la communication sociale qui dépend du premier ministre est l’organe chargé de la régulation du secteur de télécommunications. Elle attribue des licences et effectue le contrôle du fonctionnement des médias, contrôle la grille des programmes, organise le droit de réponse. En attendant la fonctionnalité du Conseil de régulation de la communication sociale, c’est la CNE qui procède à la répartition du temps d’antenne entre les partis pour ce qui concerne la présidentielle et les législatives en tenant compte de la configuration politique du Parlement.⁹⁷ La CNE paye les droits d’antenne à la télé et à la radio qu’elle fait bénéficier aux partis.

Les Commissions de recensement (CRE)

Toutes les circonscriptions électorales sont dotées des Commissions de recensement (*commissões de recenseamento eleitoral*), dont les membres sont élus par les conseils locaux (communaux et municipaux). Il existe 22 CRE comprenant chacune entre trois et cinq membres selon le nombre d’électeurs par localité (circonscription électorale coïncidant avec la commune ou la municipalité). Les membres des CRE sont élus pour un mandat de 3 ans renouvelable une seule fois. Mais une fois élus par les conseils locaux, ces commissaires locaux ne reçoivent des instructions que de la CNE et leurs budgets, jusque-là approuvés par la DGAPE et intégrés au budget de celui-ci, sont, depuis l’adoption de

95 Entretiens avec des membres de la CNE et des représentants des OSC et des partis politiques, Praia, 11 décembre 2009.

96 Entretiens avec le directeur général de la Communication sociale.

97 Sur ces questions, voir le site de la Direction de la Communication sociale. www.dgcs.gov.cv.

la nouvelle loi électorale de 2007, directement envoyés au ministère des finances. Au même titre que la CNE, les CRE sont du point de vue technique assistées par la DGAPE.

Les CRE ont pour fonctions principales de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la confection et l'actualisation du fichier électoral. Ceci inclut, entre autres :

- L'initiation et la dynamisation du processus de recensement ;
- L'élaboration, conformément à la loi et sous la supervision de la CNE, de la liste électorale de la localité ;
- La publication et la conduite de la sensibilisation nécessaire sur le chronogramme de conduite du processus de recensement ;
- La conduite des opérations d'épuration du fichier électoral (fausse inscription, multiple inscriptions, etc.) ;
- La réception et le jugement en première instance des réclamations relatives au recensement électoral ;
- La distribution des cartes d'électeurs sous la supervision de la CNE.

Indépendance de la CNE et des CRE

L'indépendance de la CNE et des CRE est reconnue par le code électoral. Elles ne peuvent être l'objet d'aucune influence ni de contrôle de la part de quelque individu ou autorité que ce soit. La CNE et les CRE sont « libres » de faire recours à toute personne ou toute structure dont elles jugent l'implication nécessaire pour une bonne gestion des élections. Mais au-delà des dispositions légales relatives à l'indépendance de la CNE et des CRE, c'est surtout le comportement des membres de ces organes, leur capacité à s'imposer par la rigueur et l'impartialité dans leurs prises de décisions qui véritablement les crédibilisent et les légitiment.

Il résulte aussi bien des entretiens individuels que des discussions au cours du focus group organisé à Praia pour ce rapport que les acteurs sont unanimes à reconnaître que les organes impliqués dans la gestion des élections au Cap-Vert – la CNE, la DGAPE et les CR – jouissent d'un niveau raisonnable de crédibilité et de fiabilité. Même les animateurs des organisations de la société civile et les journalistes présents au Focus group, en général les plus critiques et plus exigeants en cette matière, reconnaissent et soulignent la chose. Pour la plupart d'entre eux, le succès relatif des organes en charge de la gestion des élections peut être attribué à quelques éléments dont :

- l'accord entre une grande majorité des acteurs politiques sur les dispositions importantes à appliquer dans le cadre de la gestion des élections ;
- le respect des décisions de toutes les instances d'arbitrage (CNE, Cour constitutionnelle, etc.) impliquées dans la gestion des élections ;
- le comportement pour le moins, du moins jusque-là, exemplaire de la plupart des animateurs desdits organes ;
- la transparence d'une bonne partie du processus électoral. La meilleure manifestation de cet état de choses est la participation des représentants des partis politiques aux délibérations de la CNE.

D. Financement des élections au Cap-Vert

Le financement des élections se fait de manière séparée au niveau de chacun des trois organes clés impliqués dans la gestion des élections. La DGAPE élabore son budget en concertation avec le ministère des finances. A ce jour, son budget de fonctionnement normal, c'est-à-dire en dehors des années d'élection, s'élève à environ 70 millions d'escudos. En année électorale, le budget de la DGAPE, couvrant le fonctionnement normal et les opérations électorales, avoisine les 100 millions d'escudos.⁹⁸ Ce budget incluait, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi électorale, les budgets des CRE. La DGAPE rend compte de sa gestion financière à la Cour des comptes par l'intermédiaire du ministère des finances. En ce qui concerne la CNE, son budget est contenu dans celui de l'Assemblée nationale car cette institution dépend institutionnellement du Parlement. Elle propose, annuellement (pour son budget de fonctionnement) et périodiquement (pour les budgets des élections) le budget à l'Assemblée nationale qui l'approuve systématiquement et l'intègre dans son budget propre. Le budget de fonctionnement ordinaire (hors année électorale) de la CNE est de l'ordre de 250 000 euros et plus de 2 500 000 euros (pour la CNE seule) pendant les années électorales. Pour les locales de 2008, le budget prévu par la CNE est de l'ordre de 4 000 000 d'euros dont au moins 2 000 000 d'euros serviront pour le soutien des partis politiques.

La CNE rend compte de sa gestion financière à la Cour des comptes et adresse son rapport d'activité annuel à l'Assemblée nationale,

Le budget des élections comprend également l'appui financier aux partis politiques en compétition. Pour assurer l'égalité de chances entre les candidats et contribuer à lutter contre la corruption des dirigeants, le système politique cap verdien prévoit en effet un système de financement public des partis. Ainsi, les partis représentés au Parlement bénéficient chaque année d'une subvention globale. La subvention reçue par les partis dépend de leurs performances électorales puisqu'un montant est affecté à chaque voix obtenue. C'est la CNE qui, après vérification des comptes de campagne, donne aux partis ayant participé à une élection l'appui financier de l'Etat au prorata du nombre de voix obtenues par chaque parti et à raison de 5 euros par voix obtenu. Cet appui du gouvernement pour la participation des partis aux élections est différent de celui prévu par la Charte des partis et qui concerne tous les partis politiques.

Beaucoup de changements ont été introduits pour renforcer l'indépendance de la CNE (art. 26 du code électoral). Le budget de fonctionnement est libéré chaque mois par le système du douzième. Quant au budget d'investissement, il est approuvé par le Parlement et totalement mis à la disposition de la CNE par le Ministère de l'économie et des finances. La CNE est appuyée pour ses activités annexes par les partenaires au développement de la coopération bilatérale (notamment le Portugal). La CNE dispose d'une autonomie financière importante puisque disposant en début d'exercice de la totalité de son budget attribué par le Parlement. Elle n'a donc pas à demander des paiements successifs pour couvrir des besoins chaque fois que ces besoins surviennent. Toutefois,

98 Entretiens avec les membres de la CNE le 8 décembre 2009.

les membres de la CNE considèrent qu'il faut donner à la Commission la liberté de proposer le budget et de le défendre au Parlement en vue d'éviter les interférences du Ministère de l'Intérieur.⁹⁹

Jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi électorale, les CRE avaient la gestion autonome de leur budget. Elles étaient donc libres de décider des recrutements et services à mettre à contribution pour la réalisation des tâches entrant dans le compte de la gestion des élections. Elles étaient cependant tenues de soumettre leurs propositions de budgets à l'approbation de la DGAPE qui les intégrait ensuite dans son propre budget. Les décaissements se faisaient de manière trimestrielle sur présentation des justificatifs du trimestre précédent. Un changement important est survenu depuis l'adoption de la nouvelle loi électorale en juin 2007. Le budget des CRE est directement envoyé au Ministère des Finances.

Les partenaires au développement interviennent, comme dans la plupart de nos pays aux ressources limitées, dans l'organisation des élections au Cap-Vert. Mais leurs contributions, jugées substantielles par leurs acteurs,¹⁰⁰ sont en général orientées vers la DGAPE – pour la mise à disposition d'une partie du matériel électoral – et vers les organisations de la société civile pour les appuyer dans les actions de sensibilisation et de contrôle citoyen de la gestion des élections. D'après une opinion largement partagée, le fait qu'une bonne partie du matériel électoral est obtenu directement à travers l'assistance des partenaires est un facteur qui réduit les conflits autour des questions de passation des marchés.¹⁰¹

Le budget de la CNE couvre pour l'essentiel les opérations électorales. Sa présidente et ses membres considèrent qu'elle doit avoir les moyens financiers pour faire davantage de formation des membres des bureaux de vote, élaborer des brochures sur les élections et collaborer avec les organisations de la société civile pour la sensibilisation des citoyens.¹⁰²

E. Contentieux électoral au Cap-Vert

En vertu de l'article 219 de la Constitution de 1999, la Cour constitutionnelle est compétente pour les litiges nés des élections et de l'organisation des partis politiques conformément à la loi. Cette compétence revenait à la Cour suprême en vertu de la constitution de 1992.¹⁰³

Ainsi, la Cour constitutionnelle est l'instance compétente pour connaître de l'ensemble du contentieux électoral, c'est-à-dire pour les élections présidentielles, législatives et locales, ainsi que des recours contre les décisions de la CNE.

99 Idem.

100 Entretien avec la présidente de la CNE et la directrice générale de l'appui au processus électoral.

101 Opinions recueillies au cours des discussions en focus group organisé en vue de cette étude Praia, 11 décembre 2009.

102 Entretien avec Mme Rosa Vicente, présidente de la CNE le 8 décembre 2009.

103 Article 238 de la constitution de 1992.

Le contentieux n'est pas abondant du fait du consensus sur les règles du jeu électoral et du caractère transparent du processus électoral qui se dénoue souvent avec quelques voix de différence entre les concurrents. Toutefois, il existe des cas de recours tant pour les législatives et les locales que pour la présidentielle.¹⁰⁴

F. Evaluation critique de la performance des OGE au Cap-Vert

Les questions relatives à l'amélioration de la gouvernance politique font traditionnellement l'objet de débats ouverts et vifs au Cap Vert. Bien qu'il y ait quelques divergences sur la meilleure stratégie de développement du pays ainsi que le rôle que doit jouer l'Etat dans l'orientation économique, il y a un large consensus sur le modèle de gouvernance démocratique cap-verdien. L'usage généralisé du créole dans les discussions sur la politique rend permanent le débat sur la démocratie.¹⁰⁵ Ceci est remarquable tant lors des sessions de l'Assemblée Nationale que sur l'espace publique de façon générale.

Le focus group organisé en décembre 2009 à Praia dans le cadre des recherches pour cette étude a enregistré la participation des acteurs de premier plan du système électoral, et a ainsi permis d'identifier quelques points forts des discussions sur la gouvernance électorale au Cap Vert. Il a surtout permis de constater un large consensus parmi les participants, qu'ils soient de la classe politique ou de la société civile, sur les performances de la CNE. La présidente de la CNE est particulièrement appréciée pour sa compétence et son indépendance. Au regard de sa composition, de ses attributions et de son mode de financement, la CNE apparaît comme une institution forte et respectée dans le système politique. Elle arrive à suivre la totalité du processus électoral et assure l'égalité des candidats tant en ce qui concerne l'accès aux médias que la compétition électorale. Cependant, l'opposition et la société civile ne manquent pas de formuler quelques griefs à l'endroit du système électoral. Ainsi, certains aspects du système électoral font encore l'objet de discussion entre les protagonistes du jeu politique. La perception populaire très largement favorable aux OGE, et à la CNE en particulier, doit donc être tempérée par une analyse rigoureuse des faiblesses dont souffre encore le système électoral cap-verdien.

Perceptions populaires du système électoral et des OGE

Depuis l'avènement du système démocratique en 1991, le pays a connu, à l'image d'autres pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, une alternance pacifique au sommet de l'Etat et un renouvellement tout aussi pacifique des autres institutions clés du pays. Depuis 1991, une dizaine d'élections ont été ainsi organisées : quatre élections

¹⁰⁴ Voir Mario Ramos Pereira Silva, *Código Eleitoral anotado*, 2^e edição, Praia, 2007, p.245. Avec des cas jurisprudentiels cités: Arrêt de la Cour supreme no. 11/2001 déclarant nulle l'élection dans la circonscription électorale de Alcala-de-Huambo em Angola (p.246) et un second arrêt no. 6/2006 déclarant nul le vote de 21 bureaux de vote à Sao Tomé et Principe (p.247).

¹⁰⁵ Manuel Veiga, « Le créole du Cap-Vert », in *Découverte des Iles du Cap-Vert*, op. cit., p.97.

présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006), quatre élections législatives (1991, 1996, 2001 et 2006) et deux élections locales.

L'une des particularités du Cap-Vert et notamment de ses organes de gestion des élections, est leur capacité à gérer dans la paix sociale et presque sans contestations majeures des élections aux résultats très serrés. C'est ainsi que la présidentielle de février 2001 était très disputée avec le vainqueur, M. Pedro Pires, devançant son challenger, M. Carlos Veiga, de seulement une dizaine de voix. De la même manière, en février 2006, M. Pires a de nouveau vaincu son adversaire de 2001, M. Carlos Veiga, par environ 3 300 voix.¹⁰⁶

Aujourd'hui, le Cap-Vert est réputé avoir un système électoral performant. Le modèle adopté par le Cap-Vert fonctionne sur la base d'un partage des rôles entre la Commission électorale et des services de l'Administration publique. Dans ce cadre institutionnel électoral, la fonction d'appui technique à l'organisation des élections est confiée à la Direction générale des services d'appui au processus électoral (DGAPE), qui est un service du Ministère de l'intérieur. En ce qui concerne la Commission électorale, elle supervise et prend les dispositions nécessaires pour garantir la régularité du processus. Le système s'emploie, avec succès, à identifier ses manquements et insuffisances après chaque processus électoral et à les corriger. Le Cap-Vert est parmi les pays africains où l'opinion générale de la population est favorable au système politique en général et au système électoral en particulier.¹⁰⁷ Il y a une adhésion générale remarquable des Cap-Verdiens à l'idée et aux pratiques démocratiques. Cet attachement des Cap-Verdiens à la démocratie est remarquable à plusieurs niveaux : le choix du régime, la culture démocratique, les institutions, la reddition des comptes. Toutes choses qui permettent d'avoir une perception de la qualité de la démocratie et de la gouvernance au Cap-Vert.¹⁰⁸

Satisfaction par rapport au fonctionnement de la démocratie

Par rapport au niveau de la démocratie existant dans le pays, les résultats des sondages conduits par Afrobaromètre sont assez encourageants, étant donné que la proportion de ceux qui affirment que le Cap-Vert est une démocratie achevée a augmenté considérablement (34% en 2008 contre 7% enregistrés en 2002 et 15% en 2005), en même temps que continue à diminuer la proportion de ceux qui considèrent que l'archipel est une démocratie à problèmes, passant de 64% en 2005 à 55% en 2008. Les avis les moins critiques dans ce sens ont été recensés à l'intérieur de l'île de Santiago avec 45% et 54%, respectivement.¹⁰⁹

La critique dirigée contre la démocratie est plus accentuée parmi les jeunes, notwithstanding sa diminution, par rapport à 2005, en passant de 74% à 55%, pour ceux qui sont

106 Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January 2007, p.24 et 36.

107 M. Hounkpe, Ismaila Madior Fall, *Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée*, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

108 Afro Barometer, *A qualidade da democracia e da Governação em Cabo Verde*, 2008.

109 Idem, p.13.

d'avis que le pays est une démocratie à problèmes. On doit noter aussi qu'a diminué significativement la proportion des individus proches des deux plus grands partis politiques capverdiens qui considèrent que le Cap Vert est une démocratie à problèmes, passant de près de 70% en 2005, à 56% en 2008, ce qui indique une plus grande propension à l'adhésion à une culture démocratique parmi les individus militant dans un parti politique.

Près de la moitié des capverdiens (47%) se disent satisfaits de la manière dont la démocratie fonctionne au Cap-Vert. Ce résultat est pratiquement le même que celui enregistré en 2005 (46%). Toutefois, a augmenté la proportion de ceux qui ne se disent pas satisfaits, passant de 41% en 2005, à 47% en 2008. Cette augmentation du taux d'insatisfaction est enregistrée surtout à l'intérieur de l'île de Santiago dans l'ordre de 16%, passant ainsi de 35% en 2005, à 51% à 2008, alors qu'à Praia, c'est le contraire qui est noté, c'est-à-dire qu'augmente la proportion de ceux qui se disent satisfaits, passant de 35% en 2005 à 50% en 2008. Le comportement le plus « non conformiste » des jeunes est mis en évidence encore une fois, la plupart (54%) se situant dans la tranche d'âge comprise entre 15 et 24 ans qui se dit non satisfaite du mode de fonctionnement du régime démocratique capverdien – plus de 7% que la moyenne nationale. A mesure qu'augmente l'âge, diminue la proportion de ceux qui se disent non satisfaits, surtout chez les individus âgés de plus de 55%.

La satisfaction notée par rapport au fonctionnement de la démocratie capverdienne ne se vérifie pas seulement chez les sympathisants/militants des plus grands partis politiques, mais elle peut être notée aussi chez les militants des petits partis, surtout l'UCID, le PTS et le PCD. Par rapport à 2005, les individus proches du PAICV manifestent une plus grande satisfaction envers la démocratie (51%) contre 46% enregistrés parmi les sympathisants du MPD.¹¹⁰ On constate, lorsqu'on les interroge sur la transparence des élections générales, que les capverdiens considèrent qu'elles ont tendance à être de plus en plus libres et justes. Tandis qu'en 2005, 56% des citoyens considéraient les élections législatives de 2001 comme étant globalement libres et justes, ce taux est passé à 69% lorsqu'on interroge les capverdiens par rapport aux élections législatives de 2006. Seuls 8,3% les avaient considérées comme n'ayant pas été libres et justes, une réduction de moitié par rapport aux élections antérieures. C'est dans les centres urbains de Praia et São Vicente que l'on note la plus grande proportion de ceux qui considèrent que les dernières élections législatives ont été transparentes, ce qui représente respectivement 74% et 72%. Au contraire, les perceptions les plus négatives se notaient à l'île de Fogo, mais même ainsi, ce taux était de 52%.

Les députés et leurs circonscriptions

La majorité des Cap-Verdiens pensent que les Députés devraient visiter leurs circonscriptions électorales au moins une fois par mois. C'est l'opinion, au plan national, des

110 Afro Barometer, *A qualidade da democracia e da Governação em Cabo Verde*, 2008.

54% des enquêtés en 2008, une augmentation par rapport aux 49% en 2005.¹¹¹ Ceux qui réclament le plus cette fréquence des visites, sont les habitants de Santo Antão (67% en 2008) et ceux, bien moins nombreux, de Fogo (32%). Plus de 7 Cap-Verdiens sur 10 estiment que les Députés ne font jamais ou rarement de leur mieux pour écouter ce que le peuple a à leur dire. Ce taux est resté relativement constant depuis 2005. Toutefois, il y a eu une baisse sensible du scepticisme envers les députés. Les plus sceptiques, en 2008, sont les habitants de Praia et ceux de São Vicente. Le niveau de scepticisme envers les Conseillers Municipaux est, au plan national et en 2008, semblable à celui nourri à l'égard des Députés, les habitants de Praia et de São Vicente étant également les plus critiques.

Il apparaît donc tant à travers les études de la qualité de la démocratie comme celle de Afro baromètre qu'au cours des entretiens et le Focus group organisés à Praia que les Cap-Verdiens ont foi en leur système électoral. La CNE est bien appréciée par la population dans son ensemble. La répartition des tâches de gestion des élections entre la DGAPE et la CNE suscite l'adhésion de la population qui y voit un système équilibré entre la volonté du pouvoir de faire gérer la totalité du processus électoral par le gouvernement et l'opposition qui voulait une Commission électorale responsable de l'ensemble du processus électoral.

La réussite de la gestion du processus électoral est liée à beaucoup de facteurs :

- la qualité du cadre juridique et institutionnel ;
- la crédibilité des personnes nommées membres de la CNE ;
- le consensus ayant présidé le choix des membres de la CNE ;
- la façon exemplaire dont les organes de gestion des élections ont rempli leur mission ;
- le fait que la population du Cap-Vert est très scolarisée ;
- la bonne circulation de l'information politique au niveau de la population ;
- la culture partagée de la tolérance et de la paix ;
- l'engagement des acteurs qui sont dans leur grande majorité honnêtes ;
- le caractère équilibré du jeu politique caractérisé par le bipartisme qui fait qu'aucun parti ne peut avoir une emprise totale sur le système politique ;
- le respect par les citoyens des institutions ;
- l'existence d'une opinion publique de défense de la Constitution ;
- la présence de la société civile qui influence positivement le processus électoral par l'usage de la communication sociale.

Une adhésion générale à la démocratie à nuancer

En 2008, environ 44% croyaient que les élections permettent aux membres du Parlement de refléter l'opinion des électeurs, alors qu'en 2005, cette proportion était de 41%. Ceux qui croient le plus à ce système sont les habitants des centres urbains de Praia et de Mindelo, bien que suivis de très près par ceux de Fogo.

111 Idem, p.32.

Toutefois, il faut souligner que 31%, proportion ayant augmenté de 3% en 2005, considèrent que les élections reflètent peu ou prou l'opinion des électeurs. Par ailleurs, plus de la moitié des enquêtés (51%), la même proportion que celle enregistrée en 2005, considère que les élections permettent de chasser du Pouvoir des dirigeants qui ne font pas ce que le peuple veut. Les plus convaincus de cette idée sont les habitants de São Vicente (70% en 2008 et 58% en 2005) et ceux de Praia (60% en 2008 et 69% en 2005). Près de 7 Cap-Verdiens sur 10 affirment ne pas craindre d'être intimidés durant les campagnes électorales. Toutefois, cette proportion varie beaucoup en fonction de l'île. Tandis qu'à São Vicente et à Santo Antão, ce taux est, respectivement, de 86 et 83%, à Fogo ce taux a été ramené à 51%. Dans cette île, près du tiers affirme avoir peur d'être intimidé. La perception selon laquelle le vote est réellement secret est élevée au Cap – Vert. Pratiquement 8 Cap-Verdiens sur 10 considèrent improbable que des personnes détenant le pouvoir puissent savoir pour qui on a voté durant les élections. Les plus convaincus sont les habitants de Santo Antão (83%) et São Vicente (88%) et les moins convaincus sont ceux de l'intérieur de l'île de Santiago (70%).¹¹²

Fiabilisation du fichier électoral

La situation d'archipel du Cap Vert et l'importance de la diaspora rendent difficile l'établissement et la gestion du fichier électoral. Il y a ainsi un débat permanent relatif à la fiabilisation du fichier électoral en vue d'éradiquer les irrégularités relevées. Après chaque élection, des initiatives sont prises pour l'amélioration. Le recensement a connu une nette amélioration avec l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans la lignée de l'option du Cap Vert pour le *egouvernement* depuis 1997, le fichier est constitué sur la base de données biométriques des électeurs qu'on peut recueillir au niveau de chaque bureau d'inscription relié à une base de données centrales. Il y a ainsi un logiciel qui permet la gestion des données contenues dans le fichier électoral. Le pays dispose depuis les élections de 2000 d'un système électoral informatisé. À partir de juin 2007 un recensement généralisé avec la signature digitalisée de l'électeur a été opéré en vue des élections de 2008. Tout parti politique, tout citoyen peut accéder aux listes électorales disponibles sur les sites de la CNE et de la DGAPE. Les listes sont aussi publiées dans la presse. La communication avec les électeurs se fait par voie de SMS en indiquant à chaque électeur l'endroit où il doit voter. Chaque électeur peut appeler à un numéro vert pour savoir où voter. À partir de 2007–2008, les informations sur le bureau de vote ont été envoyées aux électeurs par SMS.

Par ailleurs, il existe désormais une interconnexion avec les services de l'état civil pour éliminer les morts et les doublons. Des progrès ont été alors faits dans la sécurisation du vote. C'est dans ce sens que la loi électorale a introduit l'utilisation de l'encre

112 Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January, 2007, pp.24 et 33.

indélébile à partir des élections de 2008 pour éviter les votes multiples qui étaient parfois une réalité notée.¹¹³

Faiblesses persistantes du système électoral

A côté de ses forces, le système électoral cap-verdien comporte de nombreuses faiblesses.¹¹⁴ En ce qui concerne la Commission électorale, l'influence de l'attache partisane des membres représentant les partis politiques est évidente. Les débats au sein de la Commission électorale reproduisent souvent le clivage politique du pays et manquent d'objectivité et de sérénité. En outre, des représentants des partis d'opposition et d'organisations de la société civile considèrent que l'autonomie financière de la CNE doit être renforcée et que l'influence du gouvernement sur la mobilisation des ressources doit être annihilée.¹¹⁵

Les critiques sont aussi formulées à l'endroit du principe de l'égalité des candidats. Les partis d'opposition estiment qu'il faut une prohibition plus contraignante de l'utilisation des moyens de l'Etat. Dans le même sens, la plupart des acteurs, notamment ceux de l'opposition ont fait remarquer la forte présence du parti au pouvoir dans les médias. En effet, dans la période qui précède la campagne électorale, le gouvernement exerce un monopole sur les médias avec des inaugurations et autres. Le déséquilibre de l'accès aux médias en faveur du parti au pouvoir est davantage remarquable à la télévision nationale.¹¹⁶

En ce qui concerne les résultats des élections, il y a encore la persistance d'une culture contentieuse avec les accusations mutuelles de corruption électorale, que la majeure partie de la population juge non fondée, mais aussi l'introduction de recours pour contester les élections dans certaines localités.

Le fléau de l'abstention électorale

L'un des principaux facteurs de légitimation du système démocratique demeure le taux de participation électorale. Le niveau d'abstention peut être considéré comme un bon indicateur d'insatisfaction des citoyens par rapport au système démocratique, même si quelques analyses tendent à nuancer cette affirmation en invoquant la faiblesse de la participation électorale dans des démocraties consolidées telles que les USA ou la Suisse. Les données disponibles permettent de comprendre, bien que de manière indicative, l'évolution de l'abstention électorale au Cap-Vert à la fois pour les élections législatives et présidentielles.¹¹⁷ Le phénomène se comprend à la lumière d'une combinaison des informations fournies par la CNE et des interviews données par les chefs des partis

113 Article 215 du code électoral.

114 Voir en particulier A. Lima e Mirko Hempel, *Democracia, Sistemas Eleitorais e Economia Social*, Praia, Assembleia Nacional, 2002.

115 Focus Group du 11 décembre 2009.

116 Intervention des représentants de l'opposition au Focus group organisé à Praia (précité).

117 Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January 2007, p.48.

que sont : le PAICV, le MPD, le PCD et le PRD. Le point de vue de la population est aussi une des clefs d'explication du problème.

Etendue de l'abstentionnisme

Des données indiquent un taux de participation au niveau national à peu près de 60%.¹¹⁸ Le taux augmente lorsqu'on y ajoute la diaspora. Le taux d'abstention à l'intérieur des frontières varie d'île à île et de municipalité à municipalité. Par exemple, c'est dans l'île de Santo Antao que le taux d'abstention est le plus bas ; c'est dans la municipalité de Porto Novo qu'il est le plus élevé. Aux élections législatives de 1991, le taux d'abstention était de 24,7%. En 1995, il a baissé de 23,5%, un taux proche de ceux notés dans la plupart des pays à processus démocratique consolidé. Cependant, pour les élections suivantes effectuées en 2001, le taux d'abstention est allé jusqu'à 45,5% ; en d'autres termes, l'abstention a presque doublé. Pour 2006, il est de 45,8%.¹¹⁹ Dans la diaspora, particulièrement en Afrique, le taux de participation était important, où les 2/3 des électeurs inscrits exerçaient leur droit de vote. En Amérique, le taux d'abstention était de 45,5% ; en Europe et dans le reste du monde, contrairement aux autres espaces, le taux d'abstention était de 75,5%. Globalement, il y a une tendance claire montrant que la diaspora a un taux d'abstention au-dessus de la moyenne nationale.¹²⁰

Causes de l'abstentionnisme au Cap-Vert

Les principaux facteurs explicatifs de l'abstention électorale au Cap-Vert sont de deux ordres. Il y a d'abord, des facteurs imputables à la volonté de l'électeur qui, non satisfait des réponses qu'apporte le système politique à ses problèmes, s'éloigne des urnes.¹²¹ Ensuite, on peut noter les facteurs extérieurs à la volonté de l'électeur et lié aux insuffisances du système électoral lui-même :

- le langage et message utilisés dans la communication politique décalés par rapport aux préoccupations de l'électeur ;
- l'image des politiciens plus préoccupés par leur carrière personnelle que par l'intérêt général, l'identité entre les programmes des candidats ;
- l'échec de la communication avec la majorité de la diaspora ;
- les difficultés rencontrées par certains électeurs à s'inscrire dans certaines îles,
- la distance importante entre certains bureaux de vote et certains électeurs ;
- la mobilité des personnes à l'intérieur du pays et l'intérieur de l'île ;
- la mobilité en dehors du pays et les difficultés à changer de résidence électorale ;
- le manque de fiabilité de l'état civil.

Le taux d'abstention est tellement important au Cap Vert qu'il y a un consensus général entre les protagonistes du système politique pour un impératif besoin de réviser le Code

118 Idem.

119 Idem.

120 Idem.

121 Ministério da Administração Interna, direcção Geral da Administração Eleitoral, *Sociological Study on 2001 and 2006 Legislative and Presidential Elections*, DGAE, January, 2007, p.33.

électoral, en vue de réduire le taux d'abstention. Plusieurs mesures considérées comme urgentes ont été suggérées :¹²²

- effectuer un nouveau recensement électoral dans des conditions consensuelles ;
- exiger l'identification fiable des électeurs avec des données de banque du service national d'inscription ;
- permettre l'inscription sur les listes électorales et l'actualisation de celles-ci pendant toute l'année avec une connexion du Service de recensement des élections à des Services comme le département d'émigration, les institutions judiciaires, les institutions sanitaires, etc. ;
- introduire les nouvelles technologies et le système du vote électronique dans le système électoral ;
- élargir le nombre de types de documents d'identification de l'électeur qui peuvent être utilisés dans les bureaux de vote durant l'acte de vote, spécialement pour les élections de la Diaspora ;
- instaurer le vote anticipé pour certaines catégories d'électeurs qui, pour diverses raisons, ne pourront pas voter le jour de l'élection (forces de sécurité, diplomates...).

Certaines de ces idées connaissent un début de mise en œuvre. Ainsi, pour les élections locales de mars 2008, la DGAPE, en collaboration avec la CNE, s'emploie à améliorer le système électoral à travers l'introduction d'un système informatique plus performant pour la confection de la nouvelle liste électorale permanente. Ce système devra être centralisé de manière à réduire les risques de fausses inscriptions et de doubles inscriptions. Dans le même sens, le pays effectue un recensement général de ses citoyens vivant à l'étranger du 1^{er} mars au 1^{er} septembre 2010 afin de garantir leur participation aux élections législatives et présidentielle de 2011. La date du recensement dans la diaspora capverdienne a été fixée après l'approbation à l'unanimité des membres du Parlement. Avec l'approbation de la révision du code électoral, fruit d'un accord entre les deux principaux partis de l'archipel, le PAICV, au pouvoir, et le MPD, dans l'opposition, après plusieurs années de divergences, le gouvernement s'est vu obligé par la loi à effectuer le recensement des Capverdiens de la diaspora. Dans la mise en œuvre de cette application, le recensement dans la diaspora est contrôlé par la CNE et non à travers les ambassades et consulats capverdiens à l'étranger.

En outre, la réforme du code électoral de 2007 revu a aussi permis de définir, qu'à partir des prochaines élections, le nombre des électeurs dans chaque bureau de vote ne dépassera pas 450, contrairement à ce qui se passait avant où le nombre limite était de 600. Cette modification se justifie par le besoin de garantir à tous les Capverdiens le droit au vote dans le temps prévu et d'en finir avec la fermeture tardive observée des bureaux de vote à cause du nombre excessif de votants.¹²³

122 Ibid.

123 Agence PANA, août 2010.

G. Recommandations

Clarifier les compétences et les rapports entre les organes de gestion des élections

- Pour éviter ou diminuer les malentendus et conflits de compétence et d'influence entre la Direction générale de l'appui au processus électoral et la Commission nationale électorale.

Renforcer l'implication de la société civile dans le processus électoral

- Un des maillons faibles du processus électoral au Cap-Vert est la société civile qui a du mal à s'assumer comme un acteur important pouvant assumer des tâches que les organes de gestion des élections ne peuvent pas prendre en charge comme la sensibilisation des électeurs et l'observation des élections. Il est important de renforcer ce rôle en le formalisant et en dotant la société civile de moyens financiers et en compétences techniques nécessaires.

Renforcer l'égalité des chances des concurrents aux élections.

- Ceci permettrait de combattre la pratique en vertu de laquelle le parti au pouvoir utilise les moyens de l'Etat à des fins politiques et s'arroge l'avantage d'être plus visible à la télévision que l'opposition.

Régulation des médias

- Instaurer un vrai organe de régulation de l'accès des partis politiques aux médias par la mise en place effective du Conseil de Communication Sociale (*Conselho de Comunicação Social*). Ceci permettrait d'alléger les charges de la CNE qui est obligée de jouer le rôle de régulateur des médias en plus des nombreuses autres fonctions qu'elle exerce dans le processus électoral. Sur ce point, le Cap Vert pourrait s'inspirer de l'expérience de régulation de l'accès des forces politiques aux médias en cours dans certains pays de la CEDEAO.

Appliquer les mesures destinées à améliorer le fichier électoral et la participation électorale

- Le rapport de 2001 du Ministère de l'Administration interne a fait d'importantes recommandations en vue de l'amélioration du fichier électoral, recommandations qui n'ont été que partiellement mises en œuvre. Il est important de les mettre entièrement en œuvre.