



Rapport synthèse

Des élections
sécurisées,
apaisées et
inclusives

15 ET 16 JUIN 2022
DAKAR, SÉNÉGAL



RECEF

Réseau des compétences
électorales francophones

Principales publications du Réseau des compétences électorales francophones

1. *La biométrie en matière électorale : enjeux et perspectives*
Libreville, Gabon, 2012
Rédaction : Simon Mélançon et Dunia Ramazani
2. *La professionnalisation et la consolidation des organismes de gestion des élections*
Bamako, Mali, 2014
Rédaction : Simon Mélançon
3. *La sécurisation, la centralisation, le traitement et la publication des résultats électoraux*
Bruxelles, Belgique, 2015
Rédaction : Simon Mélançon
4. *Une communication efficace pour des élections réussies*
Tunis, Tunisie, 2016
Rédaction : Simon Mélançon
5. *Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes*
Cotonou, Bénin, 2017
Rédaction : Simon Mélançon
6. *L'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux*
En collaboration avec International IDEA
Praia, Cap-Vert, 2017
Rédaction : Marie-Christine Ross
7. *Un processus électoral favorisant la participation des femmes et des minorités*
Antananarivo, Madagascar, 2018
Rédaction : Simon Mélançon
8. *La participation électorale et l'éducation à la démocratie*
Sinaïa, Roumanie, 2019
Rédaction : Simon Mélançon
9. *Lancement du Forum des femmes du Réseau des compétences électorales francophones*
Kigali, Rwanda, 2019
Rédaction : Marie-Christine Ross
10. *Les élections en temps de pandémie*
Webinaire, 2020
Rédaction : Isabelle Dumont
11. *L'égalité entre les femmes et les hommes au sein des OGE et dans les processus électoraux*
En collaboration avec International IDEA
Rédaction : Marie-Christine Ross, Simon Mélançon, Emna Zghonda et Hamza Amor

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	1
PRÉFACE	3
1. LES PROCESSUS ÉLECTORAUX EN PÉRIODE DE CONFLITS ARMÉS	5
1.1 LES PRINCIPALES CONDITIONS POUR TENIR DES ÉLECTIONS DE SORTIE DE CRISE OU EN SITUATION DE CONFLIT ARMÉ	6
1.2 LE RÔLE DES FORCES DE L'ORDRE DANS LA SÉCURISATION DES ÉLECTIONS.....	11
2. LE RETOUR À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL APRÈS UNE RUPTURE DE LA DÉMOCRATIE	15
2.1 COUPS D'ÉTAT ET DÉMOCRATIE : LES DÉFIS À RELEVER EN AFRIQUE DE L'OUEST	16
2.2 LES CYCLES ÉLECTORAUX À L'ÉPREUVE DE LA DÉSILLUSION DÉMOCRATIQUE ET DE L'EXASPÉRATION SÉCURITAIRE	20
2.3 LES DÉFIS DE LA CENI DU BURKINA FASO POUR LE RETOUR À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL	27
3. LES ÉLECTIONS, UNE SOURCE POTENTIELLE DE CONFLITS SOCIOPOLITIQUES	31
3.1 PRÉVENTION ET GESTION DES CONFLITS ET DES VIOLENCES POTENTIELLES : LE CAS DE MADAGASCAR.....	32
3.2 TENSIONS POLITIQUES ET PRÉVENTION DES CONFLITS ÉLECTORAUX : LE CAS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2019 ET DES ÉLECTIONS TERRITORIALES DE 2022 AU SÉNÉGAL.....	36
3.3 LES DÉFIS DES OGE POUR APAISER LES TENSIONS SOCIALES ET POLITIQUES LORS D'ÉLECTIONS : LE CAS DU BURUNDI	38
4. LA VIOLENCE ÉLECTORALE SPÉCIFIQUE AU GENRE : COMMENT LA PRÉVENIR ET LE RÔLE DES OGE.....	40
4.1 LA REPRÉSENTATION DES FEMMES ET LA VIOLENCE ÉLECTORALE SPÉCIFIQUE AU GENRE	41
4.2 LES SOLUTIONS ET LES OUTILS POUR PRÉVENIR ET CONTRER LA VIOLENCE ÉLECTORALE SPÉCIFIQUE AU GENRE	43
4.3 LA VIOLENCE SPÉCIFIQUE AU GENRE LORS DES ÉLECTIONS.....	46
5. LA SÉCURISATION DES PROCESSUS ÉLECTORAUX DANS LA FRANCOPHONIE	48
5.1 LA DIPLOMATIE INTERNATIONALE ET LA MÉDIATION : LE RÔLE DE L'OIF DANS LA PRÉVENTION ET DANS L'APAISEMENT DES TENSIONS ÉLECTORALES.....	49
6. CONCLUSION	51
ANNEXES	54
LISTE DES PERSONNES PARTICIPANTES	55
PROGRAMME DU SÉMINAIRE	62

AVANT-PROPOS

Dans le contexte où plusieurs États de la Francophonie sont aux prises avec des conflits militaires ou terroristes qui ont mené à la rupture de la démocratie dans plusieurs pays, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a conçu un chantier de formation, de réflexion et d'échange de bonnes pratiques sur l'état de la démocratie, sur les causes de cette situation géopolitique complexe et sur les défis à relever pour les organismes de gestion des élections (OGE).

Les 2 et 3 décembre 2021, la formation *Leadership et compétences en gestion des conflits pour les responsables électoraux (LEAD)*, offerte en collaboration avec le Centre européen d'appui électoral (ECES), a permis d'entamer cet important chantier. Cette formation par visioconférence portait une attention particulière au rôle des femmes dans la gestion de conflits.

Le 12 mai 2022, le Réseau a tenu une première causerie électorale par visioconférence. Elle a pris la forme d'une table ronde sur le thème des ruptures de la démocratie et des perspectives pour les élections dans l'espace francophone. Cette causerie a été organisée avec la collaboration du Centre FrancoPaix en résolution de conflits et missions de paix de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Elle a servi d'introduction à une réflexion plus approfondie dans le cadre d'un atelier d'experts électoraux.

Ainsi, les 15 et 16 juin 2022, à Dakar, au Sénégal, le RECEF a tenu des ateliers sur le thème « Des élections sécurisées, apaisées et inclusives ». Cet événement a été réalisé grâce à la collaboration de plusieurs institutions, notamment la Direction générale des élections du Sénégal, la Commission électorale nationale autonome (CENA) du Sénégal ainsi que le soutien financier de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec.

Ce séminaire a regroupé près de 75 représentantes et représentants de 20 organismes de gestion des élections nationaux. Des partenaires et des collaborateurs du RECEF ont aussi contribué à enrichir les réflexions, notamment l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA), le Centre européen d'appui électoral (ECES), la Commission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ONU Femmes, l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) et le Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL).

Ce rapport constitue une synthèse des nombreux échanges et présentations qui ont eu lieu lors de ce séminaire. Les chapitres ont été rédigés à partir des notes des conférencières et conférenciers; le contenu reflète leurs propos. Le contenu intégral des présentations, de

même que les comptes rendus de la formation LEAD et de la table ronde, se trouve sur le site Web du RECEF (recef.org).

Cette publication vise à conserver une trace historique de cet important événement afin de faire rayonner les riches expériences électorales nationales de l'espace francophone. Elle permet, de plus, de tirer des conclusions et d'émettre des recommandations.

Secrétariat général du RECEF
Québec, 2022

PRÉFACE

C'est avec un grand plaisir et beaucoup de satisfaction que je signe la préface de ce rapport synthèse de l'atelier d'experts électoraux tenu sous le thème « Des élections sécurisées, apaisées et inclusives ».

Ce thème a suscité beaucoup d'intérêt et de passion. Il renvoie à une question fondamentale : comment les pays du RECEF, en organisant les élections, doivent-ils tenir compte des enjeux associés à un conflit sur leur territoire ?

En effet et malheureusement, depuis quelques années, les conflits géopolitiques locaux, nationaux ou régionaux sont nombreux dans les différents pays de la Francophonie. C'est ainsi que ces ennemis de la démocratie s'en prennent à l'idée même d'État de droit, qui implique la combinaison harmonieuse de règles pour assurer le fonctionnement des pouvoirs publics dans le respect de la loi et la protection des libertés fondamentales des citoyens contre toute forme d'atteinte.

Plusieurs États membres du RECEF font face à des crises multiformes qui affectent la gouvernance de leur pays. Cette publication, d'une brûlante actualité, prend tout son sens. Les réflexions, analyses et solutions sont le fruit des échanges réalisés lors des ateliers. Ils ont permis de mettre en commun l'information sur les différentes réalités existant dans nos pays respectifs, tout en amorçant une riche réflexion collective afin de trouver des pistes de solutions qui pourront faciliter la tenue d'élections de qualité malgré les contextes défavorables de l'environnement géopolitique.

Ainsi, en organisant les élections, les organismes de gestion des élections doivent tenir compte des enjeux associés à un conflit sur leur territoire. Ce présent rapport résume les présentations des cinq ateliers à l'intérieur d'autant de thèmes :

1. Les processus électoraux en période de conflits armés;
2. Le retour à l'ordre constitutionnel après une rupture de la démocratie;
3. Les élections, une source potentielle de conflits sociopolitiques;
4. La violence électorale spécifique au genre : comment la prévenir et le rôle des OGE;
5. La sécurisation des processus électoraux dans la Francophonie.

Cet événement s'est tenu grâce à la mobilisation des membres du RECEF et de nombreux experts électoraux sénégalais et internationaux, qui se sont déplacés au Sénégal au nom de



valeurs fondamentales communes, dans un esprit de solidarité entre nos États dans leur lutte historique pour le triomphe de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit. Toutes ces valeurs, au cœur de nos actions, ont guidé les travaux de cet événement.

Les activités de notre Réseau s'inscrivent dans le cadre des efforts que déploie inlassablement la Francophonie pour créer un environnement apaisé, propice à la démocratie et au développement dans l'espace francophone. L'enjeu majeur est de parvenir à la création, dans l'espace du RECEF, des conditions idéales à l'organisation d'élections sécurisées, apaisées et inclusives.

En terminant, je voudrais remercier toutes les personnes de la Direction générale des élections, de la Direction de l'automatisation des fichiers et de la Commission électorale nationale autonome, qui n'ont ménagé aucun effort pour accueillir les représentants et les représentantes des institutions membres du RECEF. Ils ont travaillé conjointement avec l'équipe du secrétariat général du RECEF pour assurer le bon déroulement de ce premier événement tenu en présentiel à la suite de la pandémie.

Vive la Francophonie et vive le RECEF!

Contrôleur Général Tanor Thiendella Sidy Fall
Président du RECEF
Directeur général des élections du Sénégal

1. LES PROCESSUS ÉLECTORAUX EN PÉRIODE DE CONFLITS ARMÉS

Les conflits géopolitiques sont nombreux dans les différents pays de la Francophonie. Qu'ils soient locaux, nationaux ou régionaux, les conflits armés créent des enjeux importants dans la gestion des élections. L'instabilité qu'ils génèrent complexifie, par exemple, la confection des listes électorales, notamment en fonction des personnes réfugiées, déplacées ou décédées. De plus, lors du déploiement de la logistique électorale et lors des opérations de vote, un climat d'insécurité peut mettre en péril le bon déroulement du scrutin, la sécurité des parties prenantes de l'élection et, à terme, la légitimité même des élections.

Les organismes de gestion des élections doivent administrer les scrutins en tenant compte des enjeux associés à un conflit sur leur territoire. Le concours des opérations de maintien de la paix, des forces armées et de la police est central pour assurer la tenue d'élections apaisées.

Ce premier chapitre permet de circonscrire les répercussions et les enjeux des conflits armés sur les processus électoraux et de déterminer les bonnes pratiques que les organismes de gestion des élections (OGE) devraient adopter.

D'abord, à partir de plusieurs études de cas, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) présente les principales conditions pour tenir des élections de sortie de crise ou en situation de conflit armé.

Ensuite, le représentant du Réseau international francophone de formation policière (FRANCOPOL) apporte une contribution intéressante qui permet de comprendre le rôle des forces de l'ordre dans la sécurisation des élections, un aspect fondamental de la conduite d'une élection en période de conflit armé.

1.1 Les principales conditions pour tenir des élections de sortie de crise ou en situation de conflit armé

Emna Zghonda

Chargée de programme principale des processus électoraux
Institution internationale pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)
Sous-région de l'Afrique du Nord et de l'Asie de l'Ouest
Programme pour l'Afrique et l'Asie de l'Ouest

Des élections de sortie de crise : contextes et préalables

Il y a trois principaux contextes dans lesquels des élections de sortie de crise peuvent être organisées. Le premier est le passage de l'autoritarisme à la démocratie. Dans ce cas, la première étape sera de mettre en place des institutions légitimes pour tenir les élections. Pour y parvenir, il faut reconsidérer la composition des institutions qui vont assurer le passage vers la gouvernance démocratique de l'État, afin de permettre la mise en place d'un climat de confiance dans la population.

Le deuxième contexte est l'organisation d'élections pour sortir d'une crise politique profonde et retourner vers une situation de stabilité politique. Dans ce cas, comme dans le cas précédent, il faut des institutions et des interlocuteurs légitimes afin de permettre de renouveler les dirigeants politiques.

Finalement, dans des situations de guerre, la paix devient l'objectif des élections de sortie de crise. La première étape, dans ce cas, est de négocier et de conclure un accord de paix, avant même de tenir un processus électoral – qui ne pourrait pas se déployer sur l'ensemble du territoire national sans cet accord.

Le timing est l'intervalle de temps entre l'événement déclencheur de la transition et la tenue des premières élections. Le choix du timing est crucial, car des élections organisées à la hâte peuvent être déstabilisantes et des élections trop tardives peuvent noyer la dynamique des réformes.

Les modèles de transition et les défis à relever

Selon la situation du pays, une sortie de crise peut suivre trois principaux schémas. La crise peut se résorber dans la continuité, avec le régime politique en place, qui négocie son transfert de pouvoir ou reste dans la nouvelle structure de gouvernance transitoire; c'est l'exemple du Soudan. Elle peut également être résolue dans la rupture du régime politique antérieur, comme en Tunisie ou en Égypte. Finalement, la transition peut survenir dans la lutte révolutionnaire ou armée contre le régime politique en place.

Le cadre électoral doit assurer un équilibre entre l'inclusion et la stabilité. En sortie de crise, l'inclusion est une priorité. Cependant, une trop grande inclusion pourrait aboutir à des institutions fragmentées et instables. La réponse à ce défi doit tenir compte des considérations propres à chaque pays. Il n'y a pas de conditions communes ou de standards applicables à tout pays, à toute crise. Les élections ou référendums doivent toutefois respecter certaines conditions pour permettre une sortie de crise. Ces conditions ont souvent un caractère hybride : des aspects politiques et des considérations techniques s'y croisent.

Le processus politique doit être réfléchi dans une perspective d'inclusion et de répartition équitable du pouvoir et des ressources à long terme. Pour être accepté, le processus électoral doit être perçu comme intègre par la plus grande proportion possible de l'électorat et des forces politiques.

Le choix des élections est aussi un défi. Par exemple, les référendums ne conviennent pas à toutes les sorties de crise. Ils peuvent exacerber la polarisation de la population. Parfois, selon les conditions d'organisation d'un référendum, le sujet est complexe, alors il peut être difficile, pour les électeurs, d'avoir toute l'information pour comprendre suffisamment les enjeux et voter de manière éclairée. Si le référendum ne se réalise pas dans de bonnes conditions, il risque de prolonger la transition ou d'entraîner un retour au *statu quo*.

Les conditions relatives au processus politique

La consolidation démocratique progresse à des rythmes variables; cela dépend à quel point les structures économiques, politiques ou sociales sont propices à la transition. Il faut tenir compte de plusieurs facteurs :

- Le contexte socioéconomique;
- Les traditions institutionnelles;
- Le paysage politique;
- La composition ethnique, religieuse et linguistique du pays;
- La situation de sécurité.

Ces facteurs expliquent les évolutions différentes qu'ont connues les transitions en Libye, en Égypte et en Tunisie. La Libye, qui est caractérisée par un cadre institutionnel faible et par une composition tribale, a évolué vers une guerre civile. En Égypte, le pouvoir militaire très ancré a fini par récupérer la transition. La Tunisie, de tradition institutionnelle, a choisi la voie consensuelle en 2011.

En matière de sécurité, l'existence d'un gouvernement de transition qui maîtrise le territoire d'un pays est un facteur assurant la stabilité et la conduite du processus électoral.

L'appui international est un facteur important. Dans de nombreux cas, les organisations internationales jouent un rôle positif dans la résolution de crises politiques. Les organisations doivent cependant être sensibilisées aux dynamiques locales et avoir une vision à long terme. De façon générale, les tierces parties internationales ont souvent favorisé la tenue d'élections post-conflit précoces comme stratégie de sortie de crise. Par exemple, en Bosnie-Herzégovine, l'accord de paix de Dayton définissait le rôle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans l'organisation et le financement des élections au nom de la communauté internationale; il favorisait la tenue d'élections dans un délai de six mois, avec la possibilité d'un report de trois mois. Lors de la mise en œuvre de l'accord dans les délais impartis, plusieurs conditions n'étaient pas réunies, ce qui a conduit à reconsidérer les délais prévus.

Parfois, les intérêts géopolitiques des acteurs internationaux supplantent les intérêts nationaux, ce qui peut ajouter de nouveaux enjeux à la crise politique nationale, déjà complexe. C'est le cas, par exemple, en Libye, où les accords de paix entre les antagonistes dépendent des intérêts internationaux.

Afin de réussir une sortie de crise, les protagonistes locaux doivent développer et entériner les valeurs démocratiques en toute autonomie. Parfois, le soutien de la communauté internationale peut atténuer certaines appréhensions et favoriser un climat de confiance.

Les conditions relatives au processus électoral

Il y a plusieurs aspects à considérer pour organiser des élections de sortie de crise réussies. Le premier est le séquençage des élections, c'est-à-dire l'ordre des événements par rapport aux autres processus de transition. Essentiellement, il faut créer un contexte favorable à la tenue des élections. La décision liée au séquençage de la tenue des élections n'est pas uniquement électorale, mais aussi politique.

Le *timing* est l'intervalle de temps entre l'événement déclencheur de la transition et la tenue des premières élections. Le choix du *timing* est crucial, car des élections organisées à la hâte peuvent être déstabilisantes et des élections trop tardives peuvent noyer la dynamique des réformes. Ainsi, il faut choisir le *timing* de manière réfléchie afin de s'assurer que les élections se déroulent dans un environnement suffisamment stable, qui contribue à la réussite de la transition.

L'exemple de l'accord de paix Bougainville, en Papouasie–Nouvelle-Guinée, en 2001, est notable. Il visait à établir l'autonomie de Bougainville et à préparer les conditions du référendum sur son statut politique au cours d'une période allant de 10 à 15 ans. Une feuille de route pour la tenue des élections prévoyait les étapes suivantes : le désarmement ; les amendements à la Constitution de la Papouasie–Nouvelle-Guinée pour tenir compte de l'indépendance potentielle de Bougainville ; et l'adoption de la Constitution de Bougainville pour établir la structure du gouvernement autonome.

Une autre question récurrente est liée au niveau d'élection qui doit venir en premier. En cette matière, il n'y a ni standards ni critères, mais des positions divergentes qui s'articulent autour des trois options suivantes :

- Les élections nationales devraient être organisées en premier lieu, afin de favoriser la création de partis nationaux plutôt que régionalistes;
- Les élections locales devraient être organisées en premier lieu, car elles comportent moins d'enjeux et peuvent favoriser le développement de partis politiques et de traditions démocratiques au niveau local;
- La tenue simultanée des élections nationales et locales stimule la coopération entre les politiciens locaux et nationaux.

L'un des aspects les plus importants est la conduite professionnelle des élections par un organisme indépendant de gestion des élections. Les autorités de la transition doivent :

- Mettre en place un OGE indépendant et lui attribuer la responsabilité d'organiser toutes les phases du processus électoral;
- Instaurer un climat de confiance envers le processus électoral;
- Promouvoir la transparence et l'intégrité du processus.

Il est nécessaire de réformer les institutions et les lois garantissant l'État de droit et la démocratie dans sa globalité en amont des élections. Par exemple, des juridictions impartiales sont nécessaires pour mettre en place un système du contentieux électoral efficace. De nouvelles règles assurant une réelle compétitivité entre les candidats et des campagnes électorales équitables doivent être instaurées. La réglementation encadrant les partis politiques, leur financement et leurs dépenses ainsi que la couverture médiatique de la campagne électorale favorise la confiance envers les élections. Ces réformes doivent être négociées et acceptées par les parties prenantes.

Compte tenu du caractère délicat des processus électoraux, il est important que l'assistance électorale soit :

- Planifiée minutieusement;
- Conçue dans une optique de long terme;
- Coordinée entre les différentes organisations d'assistance électorale. En pratique, c'est difficile à appliquer, surtout dans les pays qui constituent une priorité pour les organisations d'appui à la gouvernance, où le risque de compétitivité peut conduire à prodiguer des conseils parfois contradictoires.

La condition *sine qua non* afin de réussir des élections de sortie de crise est la volonté politique de tous les antagonistes. À ce titre, deux exemples de pays voisins sont révélateurs. En Tunisie, à la suite de l'assassinat de deux politiciens, en 2013, quatre

organisations de la société civile¹ ont organisé un dialogue national de sortie de crise politique. Selon cet accord, la date des élections était fixée et les autorités de la transition ne pouvaient pas s’y porter candidats. Lorsque le chef du gouvernement de l’époque a voulu se soustraire à cet engagement moral, le quartet lui a rappelé les termes de l’accord et l’a dissuadé. En Libye, en 2020, une interdiction semblable était prévue dans un accord politique d’envergure internationale. Cependant, cet engagement n’a été respecté par aucune personnalité politique de la transition.

Des publications pour approfondir la réflexion

Afin d’approfondir l’information relative à ce thème, International IDEA met à la disposition des OGE de nombreuses publications, comme celles illustrées ci-dessous.



1. Le Quartet du dialogue national est l’association de quatre organisations tunisiennes s’étant donné pour objectif d’organiser des négociations entre les partis politiques pour assurer la transition du régime de l’Assemblée constituante de 2011 vers une démocratie permanente. Le quartet est composé de l’Union générale tunisienne du travail; de l’Union tunisienne de l’industrie, du commerce et de l’artisanat; du Conseil de l’Ordre national des avocats de Tunisie; et de la Ligue tunisienne des droits de l’Homme.

1.2 Le rôle des forces de l'ordre dans la sécurisation des élections

Boubacar Saley

Contrôleur général de police
Attaché de sécurité intérieure du Niger à Paris
Représentant de FRANCOPOL

Introduction

Partout dans le monde, les élections sont souvent source de tension compte tenu des enjeux politiques, économiques et sociaux.

L'organisation et la gestion des élections varient d'un pays à un autre. Toutefois, l'État est chargé de garantir leur bon déroulement.

Les forces de sécurité jouent un rôle important dans la sécurisation des élections. Dans toutes les élections, les autorités prennent des mesures idoines pour veiller à ce que les électeurs, les candidats, le personnel des bureaux de vote, les observateurs et les autres acteurs impliqués vivent le processus à l'abri de la peur ou du danger. Elles veillent aussi à ce que le matériel électoral soit toujours en sécurité.

Dans les endroits où un conflit est en cours et où règne un fort potentiel de violences, la sécurisation des élections doit répondre à une multiplicité de facteurs. Elle implique de déployer un nombre suffisamment élevé de membres du personnel de sécurité pour protéger les personnes, les lieux et le matériel électoral.

Lors d'un scrutin, une sous-commission spécialisée en défense et sécurité est généralement mise en place pour assurer la sécurisation du processus électoral. Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, cette sous-commission est placée sous l'autorité du président ou de la présidente de la commission électorale. Elle est composée des forces armées, de la gendarmerie nationale, de la police nationale, de la garde nationale et de la protection civile.

En 2020 et 2021, des élections se sont déroulées notamment en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine, au Ghana, en Ouganda, au Niger, au Bénin et en Zambie. Ces pays ont organisé des élections générales apaisées, crédibles et acceptées par la classe politique dans son ensemble ainsi que par la communauté internationale, malgré quelques contestations. Certaines élections ont été tendues et marquées par des violences

Lors d'un scrutin, une sous-commission en défense et sécurité est généralement mise en place pour assurer la sécurisation du processus électoral. Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, cette sous-commission est placée sous l'autorité du président ou de la présidente de la commission électorale.

préélectorales meurtrières. Mais les populations de ces pays, dans leur grande majorité, ont reconnu et accepté le processus électoral et ses résultats.

Rôle des forces de sécurité en période électorale

La campagne électorale, les élections proprement dites, les opérations de dépouillement et la proclamation des résultats constituent des périodes critiques. Le vandalisme et la violence sont susceptibles de compromettre leur bon déroulement, tant sur le plan local, départemental et régional que national.

Il est donc essentiel de faire une analyse et une identification des menaces, comme :

- Les attentats et actes de sabotage menés par des groupes terroristes présents en Afrique, tels que BOKO HARAM, MUJAO, AQMI, ANSARDINE, ALMOURABITOUNE, etc.;
- Les enlèvements de candidats;
- Les conflits entre représentants des candidats.

En période électorale, le rôle des forces de sécurité consiste à sécuriser l'ensemble du processus électoral (avant, pendant et après les scrutins). Cette sécurisation nécessite une préparation judicieuse du matériel et du personnel.

Avant le scrutin :

- Sécuriser des locaux de la commission électorale et les lieux de stockage du matériel électoral (présence constante et permanente des forces de l'ordre);
- S'assurer que les forces de sécurité adoptent des comportements de neutralité et d'impartialité;
- Transporter et protéger le matériel électoral (sous bonne escorte);
- Garantir les libertés fondamentales (manifestations légales, réunions, etc.);
- Assurer la sécurité des candidats aux élections présidentielles, législatives et locales durant toute la campagne électorale;
- Rendre compte de tout comportement susceptible de troubler l'ordre public;
- Observer le comportement des membres des partis politiques, de la société civile, des mouvements des jeunes, des leaders religieux, des groupements féministes, etc.;
- Organiser des opérations de dissuasion, comme des patrouilles diurnes et nocturnes;
- Identifier les emplacements des bureaux de vote;

- Prévoir des enquêteurs responsables des personnes qui projettent des actes subversifs.

Pendant les opérations électorales :

- Protéger les locaux de la commission des élections;
- Sécuriser tous les centres et bureaux de vote;
- Désigner des équipes pour escorter les membres des bureaux de vote jusqu'au centre de dépouillement;
- Maintenir l'ordre public et effectuer des patrouilles;
- Protéger les représentants des partis politiques, les électrices, les électeurs et les observateurs nationaux et internationaux;
- Faciliter la présence de la presse autorisée dans les centres de vote;
- Assurer la sécurisation des frontières.

Après les élections :

- Veiller au bon déroulement des opérations de dépouillement et de proclamation des résultats;
- Protéger les membres des bureaux de vote et les représentants des partis politiques;
- Assurer la sécurité des lieux de stockage du matériel;
- Assurer la sécurité des membres et du siège de la Cour constitutionnelle;
- Intervenir en cas de trouble à l'ordre public.

Répartition du personnel et du matériel

Un personnel suffisant et des moyens adéquats doivent être mis à la disposition de chaque bureau de vote par les responsables hiérarchiques des forces de sécurité.

Le personnel et les moyens (voitures, matériel conventionnel de maintien de l'ordre, outils de communications, etc.) doivent être répartis en fonction de l'importance du bureau de vote.

Pour réussir leur mission, les forces de sécurité doivent obéir à des consignes et adopter des comportements adéquats.

Consignes générales

Les forces de défense et de sécurité doivent observer les bonnes attitudes suivantes :

- Avoir le souci du compte rendu;

- Respecter scrupuleusement les lois et règlements en vigueur;
- Porter la tenue réglementaire et faire preuve de fermeté, de courtoisie et de discipline;
- Garder son calme en tout temps, quelles que soient les circonstances;
- Éviter toute palpation corporelle pour ne pas heurter les sensibilités (sauf en cas de fouille);
- Maintenir ou rétablir l'ordre, en cas de besoin;
- Ne pas faire usage des armes à feu, sauf en cas de légitime défense;
- Observer les valeurs traditionnelles de discipline et la déontologie propres aux forces de défense et de sécurité et respecter les consignes données et les normes standards des droits de la personne.

Consignes particulières

- Respecter et faciliter la libre circulation et le travail des observateurs et des agences humanitaires;
- Répondre promptement à toute demande des présidentes et présidents des bureaux de vote en vue de prévenir toute tentative de fraude électorale, de pression, d'intimidation et d'autre interférence qui pourrait compromettre le bon déroulement des opérations électorales;
- Observer une parfaite neutralité vis-à-vis des parties prenantes ou des groupements de partis.

Conclusion

Les rôles que jouent les forces de sécurité, lors des élections, sont d'une importance capitale. Les responsables hiérarchiques occupent une place prépondérante dans la planification, dans la gestion et dans la coordination du personnel et des moyens. La sécurité, la réussite et la crédibilité des élections dépendent sans nul doute de l'implication, de l'engagement, du comportement et de la discipline des forces de défense et de sécurité.

2. LE RETOUR À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL APRÈS UNE RUPTURE DE LA DÉMOCRATIE

Mali, Tchad, Haïti, Guinée, Burkina Faso... Plusieurs États de la Francophonie ont connu des événements qui les ont conduits à rompre avec l'ordre constitutionnel et avec la démocratie. Les causes de ces ruptures sont différentes et les chemins menant vers le retour à la démocratie sont tout aussi différents.

L'insécurité terroriste régionale et la perte de confiance envers les élus et les institutions démocratiques peuvent être évoquées pour contextualiser la situation politique complexe de ces pays. La sécurité des élections et la confiance des parties prenantes envers les processus électoraux sont essentielles pour le rétablissement de la démocratie. Les défis à relever seront nombreux, tant pour les organismes de gestion des élections de ces pays francophones que pour les organisations internationales qui les appuieront dans l'organisation de ces importants scrutins.

Ce deuxième chapitre a pour objectif d'énumérer les principaux facteurs pouvant favoriser la sécurité des élections et la confiance des parties prenantes dans des élections de sortie de crise. Il vise aussi à susciter la réflexion quant à la préparation et aux gestes que les organismes de gestion des élections doivent poser pour organiser des élections apaisées et inclusives.

Le premier texte est une contribution de la Division de l'assistance électorale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il traite des coups d'État, de la démocratie et des défis à relever en cette matière en Afrique de l'Ouest. Elle permet de prendre un recul sur les 20 dernières années d'élections dans cette région comptant un nombre important d'États membres de la Francophonie.

Ensuite, la politologue Niagalé Bagayoko apporte une perspective historique et politique sur les coups d'État des deux dernières années et mène une réflexion nuancée sur les cycles électoraux à l'épreuve de la désillusion démocratique et de l'exaspération sécuritaire.

Finalement, le président de la CENI du Burkina Faso présente de façon très concrète les défis qu'une commission électorale doit relever lorsqu'elle travaille avec les autorités de transition à l'organisation de différentes élections de sortie de crise.

« démocraties défectueuses », les six autres étant classés comme des « régimes autoritaires ».

Or, les chercheurs en démocratie et en gouvernance reconnaissent l'existence d'un lien entre la présence de défaillances démocratiques dans un État et l'émergence de velléités de prise de pouvoir par des voies non démocratiques.

Ce texte propose d'esquisser l'état des lieux des coups d'État et des élections qui ont eu lieu en Afrique de l'Ouest de 2000 à 2022 ; de déterminer les facteurs de risque qui guettent la démocratie en Afrique de l'Ouest ; et de suggérer quelques pistes de réflexion pour pallier ces risques.

État des lieux des coups d'État et des élections en Afrique de l'Ouest

Tableau récapitulatif des élections présidentielles et Coups d'Etat en Afrique de l'Ouest (2000 - 2022)

N°.	PAYS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Benin		X					X				X						X					X	
2	Burkina Faso						X					X					X					X		CE
3	Cabo Verde		X					X				X						X					X	
4	Cote d'Ivoire	X										X					X					X		
5	Gambia		X					X				X						X				X		
6	Ghana	X				X				X			X					X				X		
7	Guinea				X					CE	CE	X					X					X		CE
8	Guinea-Bissau				CE		X			X			CE		X						X			
9	Liberia						X					X							X					
10	Mali			X					X				CE	X					X			CE		
11	Niger					X						CE	X				X						X	
12	Nigeria				X				X			X					X					X		
13	Senegal	X							X					X								X		
14	Sierra Leone			X					X					X						X				
15	Togo			X			X					X					X					X		

KEY:

X: ELECTION REMPORTEE PAR LE PARTI AU POUVOIR

X: ELECTION REMPORTEE PAR L'OPPOSITION

CE: COUP D'ETAT

Trois principaux constats ressortent de l'analyse de ce tableau.

- Entre 2000 et 2012, il y a eu neuf coups d'État dans cinq pays (Burkina Faso, Guinée, Guinée-Bissau, Mali et Niger). Les coups d'État ont eu lieu dans des pays où la culture démocratique est encore balbutiante. La Guinée et le Burkina Faso, par exemple, n'ont organisé leurs premières élections véritablement libres qu'en 2010 et en 2015, respectivement.
- L'intervalle entre scrutins est resté constant dans six pays (Bénin, Cap-Vert, Gambie, Ghana, Libéria et Nigéria), ce qui suggère un respect strict de la régularité des élections.
- Il y a eu passation de pouvoir pacifique et alternance à l'issue d'élections présidentielles dans sept pays (Bénin, Cap-Vert, Ghana, Libéria, Nigéria, Sénégal et Sierra Leone).

Facteurs de risque en Afrique de l'Ouest

Suleiman et Onapajo³ suggèrent que les défaillances de gouvernance en Afrique de l'Ouest s'expliquent par des facteurs internes ou par des facteurs externes.

Les facteurs externes sont liés aux dynamiques mondiales qui ont un impact significatif sur la sécurité dans la région, y compris la montée de l'extrémisme religieux violent et l'influence croissante de modèles de régimes autoritaires économiquement prospères (Chine et Turquie).

D'autre part, les facteurs internes émanent d'une absence de culture de reddition de comptes dans la gouvernance politique et économique. Handy, Akum et Djilo⁴ soulignent que ces facteurs comprennent :

- Le non-respect de l'État de droit;
- La corruption et la mauvaise gestion des ressources publiques;
- La mauvaise gestion de la diversité et la marginalisation de certaines franges de la population;
- Les violations des droits de la personne;
- Les attaques ouvertes ou secrètes contre la liberté d'expression dans les médias;
- Les manipulations des constitutions ou leur révision par des moyens anticonstitutionnels pour servir des intérêts personnels.

Tous ces facteurs contribuent à créer un sentiment d'aliénation entre les gouvernants et les gouvernés, ces derniers ne trouvant aucun avantage matériel à vivre en démocratie.

À court terme, cette aliénation se traduit par un manque d'intérêt à aller voter lors des élections. En effet, les plus bas taux de participation électorale dans la sous-région sont ceux des cinq pays qui ont connu des coups d'État depuis 2000.

Sur une période de moyen à long terme, cette aliénation devient si forte que les citoyens préfèrent risquer de vivre sous une dictature avec l'espoir, souvent infondé, que leurs aspirations à une vie meilleure seront satisfaites. Les trois derniers coups d'État dans la sous-région ont d'ailleurs tous reçu le soutien populaire des citoyens.

3. Dan Suleiman, M. et H. Onapajo, 2022. « Why West Africa has had so many coups and how to prevent more ». The Conversation. [Why West Africa has had so many coups and how to prevent more \(theconversation.com\)](https://theconversation.com/why-west-africa-has-had-so-many-coups-and-how-to-prevent-more)

4. Handy, P., F. Akum et F. Djilo, 2020. « What causes Africa's coups? That is the question ». Institute for Security Studies. [What causes Africa's coups? That is the question \(issafrica.org\)](https://issafrica.org/what-causes-africa-s-coups-that-is-the-question)

Solutions pour pallier les risques de défaillances démocratiques

Toute tentative pour faire face à l'endémie des défaillances démocratiques en Afrique de l'Ouest nécessitera une approche à deux volets, comprenant une dimension nationale et une dimension régionale ou internationale.

La dimension nationale implique le renforcement de la société civile afin qu'elle joue mieux son rôle de responsabilisation des gouvernants envers les citoyens. Par exemple, les organisations de la société civile pourraient s'impliquer activement dans l'évaluation du degré de mise en œuvre des promesses électorales des élus et les dénoncer, en cas d'échec. Cette dénonciation pourrait être particulièrement importante pour aiguïser le choix des électrices et électeurs lors des élections.

Dans le cadre de la dimension régionale ou internationale, les organisations intergouvernementales devraient passer de la posture réactionnaire, qu'elles ont à présent, à une posture plus proactive. Par exemple, plutôt que d'attendre que le mécontentement populaire conduise à un coup d'État, puis de condamner ce coup, elles devraient condamner les actions des gouvernements qui sont à l'origine de certains des facteurs de risque internes évoqués plus tôt. Concrètement, si l'institution nationale des droits de la personne d'un État membre signale des violations de ces droits ou même des répressions des médias commises par le gouvernement, les organisations intergouvernementales devraient immédiatement et fermement condamner ces actions.

En somme, à moins que les acteurs nationaux et régionaux ne deviennent plus proactifs dans la création d'une culture de responsabilité dans la gouvernance politique, l'enjeu des coups d'État ne sera peut-être jamais évacué dans l'espace politique en Afrique de l'Ouest.

2.2 Les cycles électoraux à l'épreuve de la désillusion démocratique et de l'exaspération sécuritaire

Niagalé Bagayoko

Présidente

African Security Sector Network (ASSN)

Reproduction d'une publication de la revue Esprit¹

Depuis les indépendances, les pays africains se distinguent par le caractère fondamentalement prétorien de leur gouvernance. En effet, si le *modus operandi* a évolué, l'ingérence des militaires dans la sphère politique est un trait récurrent de leurs trajectoires respectives. D'août 2020 à janvier 2022, quatre coups d'État se sont succédé dans l'espace francophone au Mali, au Tchad, en Guinée et au Burkina Faso. Ces nouveaux coups d'État, tout comme celui au Soudan survenu en octobre 2021, confirment cette tendance des militaires à vouloir reprendre les rênes de l'État.

En réalité, la démocratie s'est vue réduite à la tenue de consultations électorales souvent entachées d'irrégularités, mais pourtant validées par la communauté internationale, qui s'est ensuite peu émue des violations des libertés fondamentales ou de l'État de droit par les dirigeants proclamés vainqueurs des scrutins. La multiplication des coups d'État apparaît ainsi comme le symptôme d'une profonde crise de la démocratie.

Désillusion démocratique

Il est tout d'abord important de situer la prise de pouvoirs par les militaires dans le contexte de désillusion démocratique qui affecte l'Afrique francophone. En effet, certains de ces coups d'État apparaissent comme une réaction face à une classe politique discréditée. Malgré les espoirs suscités par la [Conférence de La Baule](#) en 1990, les changements sont restés minimes, et les populations, maintenues dans des conditions sociales particulièrement précaires, se sont senties exclues des marchandages politiques, faisant de

1. Ce texte ne traite que des coups d'État survenus dans l'espace francophone. Il reproduit la publication suivante : Bagayoko, Niagalé et Marc-André Boisvert, 2022. « Le retour des coups d'États en Afrique », revue *Esprit*, mai 2022. <https://esprit.presse.fr/actualites/niagale-bagayoko-et-marc-andre-boisvert/le-retour-des-coups-d-etat-en-afrique-44042>

la démocratie un mirage². En Guinée et au Mali, des scrutins contestés ont ainsi engendré des crises politiques qui semblaient sans issue.

Au Mali, un vaste mouvement de protestations populaires commencé dans les rues a en effet abouti au renversement du président élu Ibrahim Boubacar Keita (dit IBK), le 18 août 2020, par ledit Comité national pour le salut du peuple (CNSP). Le président IBK était en effet mis en cause par la rue pour le caractère peu transparent ayant présidé à la tenue des élections législatives de 2020, ainsi que pour les scandales de mœurs et de corruption – notamment des détournements des budgets de la défense – ayant caractérisé ses deux mandats. Cette nouvelle irruption des militaires à la tête de l'État, consolidée par le renversement des autorités civiles de la transition le 24 mai 2021³, n'est que le dernier épisode d'une succession de coups de force ayant conduit les militaires à prendre le pouvoir⁴.

En Guinée, c'est le discrédit du régime du président civil Alpha Condé, réélu en octobre 2020 pour la troisième fois après avoir introduit une modification très critiquée de la Constitution, puis ayant autorisé le recours à la force contre des manifestants contestant aussi bien la légitimité que la légalité de ce mandat supplémentaire, qui est à l'origine de la prise de pouvoir du lieutenant-colonel Mamady Doumbouya le 5 septembre 2021⁵. À l'origine du coup d'État en Guinée, figure ainsi la contestation du pouvoir d'Alpha Condé dont le troisième mandat est considéré illégitime, tout en s'inscrivant dans une longue série de putschs⁶.

En réalité, la démocratie s'est vue réduite à la tenue de consultations électorales, souvent entachées d'irrégularités, pourtant validées par la communauté internationale, qui s'est

2. Entretien avec Hakeem Onapajo, « Africa's 'Coup Contagion': What is driving the rise in military intervention? », [En ligne], Institut Montaigne, 21 mars 2022.

3. À la faveur d'un second coup de force, le président de la transition, Bah Ndaw, et son premier ministre, Moctar Ouane, ont été démis de leurs fonctions par le vice-président responsable des questions de défense, le colonel Assimi Goïta, qui est alors devenu le nouveau président de la transition.

4. Moussa Traoré renversa le père de l'indépendance Modibo Keita en 1968. Il fut lui-même renversé en 1991 par Amadou Toumani Touré, qui a cependant rendu le pouvoir aux civils. Élu pour deux mandats successifs entre 2002 et 2012, il fut renversé par la junte dirigée par le capitaine Hamadou Sanogo. Voir *Au Mali, la gouvernance en héritage*, [En ligne], Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 29 septembre 2020; et Mathurin C. Hounnikpo, « Armées africaines : chaînon manquant des transitions démocratiques », [En ligne], *Bulletin de la sécurité africaine*, n° 117, 22 janvier 2012.

5. Entretien avec Rinaldo Depagne et Vincent Foucher, *Alpha Condé a ouvert la voie au retour de l'armée à la tête de son pays*, [En ligne], International Crisis Group, 9 septembre 2021.

6. À la mort de Sékou Touré en avril 1984, un Comité militaire de redressement national (CMRN) prit le pouvoir. Sous cette seconde République, l'armée fut l'un des piliers centraux du régime de Lansana Conte. À la mort du président Conté, c'est cette armée divisée qui reprit le pouvoir, le 23 décembre 2008, pour instaurer un nouveau régime d'exception établi par le Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD), dirigé par Moussa Dadis Camara.

ensuite peu émue des violations des libertés fondamentales ou de l'État de droit par les dirigeants proclamés vainqueurs des scrutins⁷. La multiplication des coups d'État apparaît ainsi comme le symptôme d'une profonde crise de la démocratie.

Exaspération sécuritaire

L'incapacité du président IBK et de ses gouvernements successifs à enrayer la progression, l'enracinement et l'expansion des groupes djihadistes armés dans le Nord et l'Est du Burkina Faso et dans l'Ouest du Niger figure également parmi les motivations ayant favorisé la prise de pouvoir du CNSP en 2020.

Au Burkina Faso, l'insurrection populaire de 2014 a mené à la chute et à l'exil de Blaise Compaoré⁸ ainsi qu'à l'instauration d'un régime civil, tout d'abord de transition puis démocratiquement élu. Le président Roch-Marc Christian Kaboré avait fait valoir, lors de son accession au pouvoir en 2015, sa détermination à dépolitiser l'armée et à démilitariser la politique. Pourtant, c'est un coup d'État, perpétré le 24 janvier 2022 par le Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration (MPSR), dirigé par le lieutenant-colonel Paul-Henri Damiba⁹, qui l'a emporté, un an à peine après sa réélection pour un second mandat en novembre 2020. Ce coup de force a été perpétré par des éléments de l'armée proche de ladite jeune génération qui s'était opposé, en 2015, au contre-coup d'État fomenté par le général Gilbert Diendéré et des éléments de l'ancien Régiment de sécurité présidentielle (RSP) qui cherchaient à restaurer le régime de Blaise Compaoré. Perçue comme progressiste, cette jeune génération d'officiers subalternes s'était en effet mobilisée alors en faveur de la transition démocratique. Pourtant, la dégradation continue de la situation sécuritaire du pays est à l'origine d'une défiance croissante envers le président civil : les groupes armés islamistes radicaux ont en effet à la fois étendu et plus profondément ancré leur influence dans le Nord et l'Est du pays, tandis que l'influence des groupes d'autodéfense communautaires n'a cessé de s'affirmer, jusqu'à ce que s'impose l'institutionnalisation de certains d'entre eux à travers la loi sur les volontaires pour la défense de la patrie.

Le drame d'Inata, survenu le 14 novembre 2021 – lors duquel 53 gendarmes ont été massacrés par des groupes djihadistes après avoir réclamé en vain des renforts et de la

7. Emmanuel Akinwotu, « Contagious coups: what is fuelling military takeovers across west Africa », *The Guardian*, 7 février 2022.

8. Au Burkina Faso, le colonel Saye-Zerbo renversa le régime d'Aboubacar Lamizana le 25 novembre 1980, puis instaura un Comité militaire de redressement pour le progrès national (CMRPN). En 1983, Thomas Sankara prit le pouvoir et instaura le Conseil national de la révolution (CNR), d'orientation marxiste. Le capitaine Blaise Compaoré s'empara cependant à son tour du pouvoir, le 15 octobre 1987, à la suite de l'assassinat de Thomas Sankara.

9. Carlota Ahrens Teixeira, *Burkina Faso after the coup*, [En ligne], Geopolitical Intelligence Services, 3 mai 2022.

nourriture (ils ont dû chasser durant deux semaines pour se nourrir) – est directement à l’origine du renversement du président Kaboré par certains des officiers¹⁰ auxquels il venait pourtant d’accorder sa confiance pour prendre le relais d’une hiérarchie militaire jugée (tardivement) vieillissante et incompétente¹¹.

Une transition militaire dynastique

L’histoire politique du Tchad est elle aussi fortement marquée par le rôle qu’y ont joué les hommes en armes¹². Au lendemain du décès inattendu du président Idriss Déby Itno, a été mis en place un Comité militaire de transition (CMT) dirigé par le fils du président défunt, Mahamat Idriss Déby, dans le cadre d’une transition dynastique. Cette instauration d’un régime officiellement militaire s’inscrit en réalité dans l’héritage d’un système de gouvernance informel dominé par la figure du maréchal mort au combat¹³, derrière de la façade d’un État démocratique¹⁴ qui a contourné ou manipulé durant des décennies les institutions établies. La constitution de cette junte illustre à la fois la perpétuation du poids politique de la famille Déby et l’importance du groupe ethnique (les Zaghawa) auquel elle appartient.

Les ambiguïtés de la communauté internationale

Les positions adoptées par certains partenaires internationaux ont tendu, sinon à légitimer, du moins à acter les prises de pouvoir illégitimes en Afrique de l’Ouest et en Afrique centrale. La validation tacite, par la France – qui a immédiatement pris acte, par le biais d’un communiqué de l’Élysée, de l’instauration au Tchad du CMT¹⁵ – mais aussi par l’Union africaine (UA) – qui, pour la première fois de son histoire, n’a pas décidé de sanctions collectives ni de suspension suite à un changement inconstitutionnel de régime¹⁶ –, de

10. Entretien avec Mathieu Pellerin et Rinaldo Depagne, *L’insécurité, facteur déterminant du putsch de Ouagadougou*, [En ligne], International Crisis Group, 28 janvier 2022.

11. Ornella Moderan et Fahiraman Rodrigue Koné, *À quoi doit-on le coup d’État au Burkina Faso?*, [En ligne], Institut d’études de sécurité, 31 janvier 2022.

12. En 1975, le président François Tombalbaye fut assassiné et le général Félix Malloum devint président du pays. En 1982, Hissène Habré prit le pouvoir; il fut renversé dix ans plus tard par Idriss Déby, officier de formation.

13. Idriss Déby, qui s’était proclamé maréchal du Tchad à la suite d’une offensive victorieuse contre le groupe islamiste Boko Haram, est mort sur le front qui opposait l’armée tchadienne aux rebelles du Front pour l’alternance et la concorde au Tchad (FACT).

14. Paul-Simon Handy, *Transition au Tchad : un test pour l’Afrique centrale*, [En ligne], Institut d’études de sécurité, 20 mai 2021.

15. Jérôme Tubiana, « How France undermines democracy in Chad », *Foreign Policy*, 24 mai 2021.

16. P.-S. Handy, *L’exercice d’équilibrisme de l’UA au sujet du coup d’État au Tchad crée un précédent inquiétant*, Institut d’études de sécurité, 2 juin 2021.

l'instauration d'un régime ouvertement militaire au Tchad a incontestablement constitué un précédent de nature à favoriser les prises de pouvoir par les armes sur le continent. L'invocation de la nécessité d'assurer la stabilité régionale a alors été brandie aussi bien par la diplomatie française que par l'organisation continentale pour justifier leurs positions.

Le silence de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cédéao) à l'endroit des modifications constitutionnelles ayant permis au président Alpha Condé – mais aussi, dans des conditions similaires, au président ivoirien Alassane Ouattara en 2020 – d'effectuer un troisième mandat en violation des dispositions initiales des chartes fondamentales guinéennes et ivoiriennes a, quant à lui, constitué une grave entorse au Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance. La passivité de l'organisation ouest-africaine face aux coups de force perpétrés par des civils a contrasté avec la fermeté et la sévérité de la réaction de la Cédéao face aux deux coups d'État survenus au Mali. Ces prises de positions à géométrie variables expliquent à la fois l'indignation des opinions publiques africaines face aux sanctions qu'elles ont adoptées contre les militaires maliens, mais aussi la difficulté de l'organisation ouest-africaine à s'imposer face aux officiers désormais au pouvoir au Burkina Faso et en Guinée¹⁷.

Enfin, la multiplication des coups d'État militaires apparaît à l'évidence comme le symptôme criant de l'échec des très nombreux processus de réforme des systèmes de sécurité visant à l'instauration d'une gouvernance démocratique de la sécurité, promue aussi bien par les partenaires internationaux à l'échelle bilatérale ou multilatérale que par l'UA et la Cédéao à travers leurs cadres spécifiques.

Des putschistes populaires ?

Les réactions populaires face à l'accession au pouvoir des militaires au Mali, en Guinée et au Burkina Faso ont suscité la surprise de la communauté internationale, en raison de l'enthousiasme voire de la liesse qui a entouré ces putschs. La destitution des présidents Kaboré, IBK et Condé n'a en effet pas été contestée : au contraire, de larges manifestations populaires ont affiché un soutien déterminé au changement de régime incarné par de jeunes officiers.

La bienveillance des opinions publiques ouest-africaines face à l'accession au pouvoir des militaires s'explique en partie par la capacité technique qui leur est prêtée de gérer plus efficacement l'insécurité que des autorités civiles. Aussi certains veulent-ils croire qu'au Burkina ou au Mali, l'arrivée à la tête de l'État de soldats, forts d'une solide expérience de combat, pourrait plus facilement mettre fin aux violences endémiques qui affectent les populations. Il n'y a cependant à ce jour aucune étude démontrant que les militaires au pouvoir s'avèrent plus efficaces pour gérer les crises sécuritaires que des gouvernements civils, et peu d'indices permettent de le croire. Amadou Toumani Touré, président malien

17. « Au Ghana, un sommet de la Cedeao dominé par les putschs au Mali, en Guinée et au Burkina Faso », *Le Monde*, 3 février 2022.

renversé en 2012, et Blaise Compaoré, chassé du pouvoir en 2014 après l'avoir exercé durant vingt-sept ans, étaient aussi deux militaires.

Par ailleurs, le rôle des acteurs militaires a été largement revalorisé depuis le début des crises sécuritaires des années 2010. Après plusieurs décennies à voir leurs budgets limités et leurs effectifs contenus en l'absence d'une menace contre le territoire national, les forces de défense sont en effet devenues l'une des préoccupations centrales des gouvernements et des citoyens. Il y a dix ans encore, les ministres de la Défense avaient un portefeuille sans importance. Désormais dotées de moyens considérables en matière de formation, d'entraînement, d'équipement et de budget, tout en étant engagées sur des théâtres d'opération où elles essuient de lourdes pertes, les fonctions militaires ont acquis un nouveau prestige aux yeux des populations.

Au-delà de l'expertise en sécurité qu'on leur prête, la popularité des militaires putschistes repose cependant aussi sur un phénomène plus complexe et profond. Au Burkina Faso par exemple, l'héritage de Thomas Sankara perdure, laissant l'image d'un chef d'État intègre et dévoué à ses concitoyens¹⁸. Si on sait très peu de la vie privée des trois nouveaux chefs d'État malien, burkinabé et guinéen, ils incarnent cependant l'inverse d'une classe politique de plus en plus perçue comme inefficace, corrompue et usurpatrice. Le soutien populaire aux militaires au pouvoir repose sur cette opposition à une classe politique décrédibilisée, qui ne serait là que pour s'enrichir et qui serait soutenue par des acteurs occidentaux de plus en plus rejetés, au premier rang desquels figure la France. Autour des nouveaux chefs d'État en uniforme, des campagnes médiatiques sur les réseaux sociaux mettent ainsi en valeur leur « sacrifice » au profit du peuple ainsi que leur « intégrité », voire leur « humilité ».

Cependant, les réactions populaires de soutien constatées en Afrique de l'Ouest tranchent fondamentalement avec celles de la population tchadienne, dont les protestations face à l'instauration du CMT ont été immédiatement réprimées. Bien que de moindre ampleur, cette répression des manifestations au Tchad rappelle la violence exercée au Soudan contre les populations protestant au péril de leur vie contre le nouveau coup de force perpétré par les militaires, qui ont mis fin de manière sanglante à l'expérience de transition civilo-militaire tentée dans le pays¹⁹.

18. Leo Zeilig, « Burkina Faso: from Thomas Sankara to popular resistance », *Review of African Political Economy*, vol. 44, n° 151, 2017, p. 155-164.

19. En renversant le premier ministre civil Abdallah Hamdock le 25 octobre 2021, le coup d'État du chef de l'armée, le général Abdel Fattah al-Burhane, a mis fin à la transition vers un pouvoir entièrement civil au Soudan, près de deux ans après la chute d'Omar el-Béchir, dictateur qui était au pouvoir depuis trois décennies.

Conclusion

En réalité, au Burkina Faso, au Mali, en Guinée et plus encore au Tchad, les militaires n'ont jamais été bien loin du pouvoir : leur influence pesait sur l'État, s'ils n'occupaient pas le siège de chef de celui-ci²⁰. La vague actuelle de coups d'État n'est donc pas un épisode anecdotique, mais à la fois le symptôme de démocraties qui ont du mal à s'enraciner, tandis que ladite « montée en puissance » des armées, à travers le soutien apporté au renforcement de leurs capacités opérationnelles de combat, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, signifie qu'elles disposent de nouveau des moyens de s'imposer par les armes dans la sphère politique.

²⁰ Voir Maggie Dwyer, *Soldiers in Revolt: Army Mutinies in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

2.3 Les défis de la CENI du Burkina Faso pour le retour à l'ordre constitutionnel

Élysé Ouedraogo

Président

Commission électorale nationale indépendante du Burkina Faso

Contexte sécuritaire au Burkina Faso depuis sept ans

Le Burkina Faso évolue dans un contexte sécuritaire difficile depuis 2015. Plusieurs attaques terroristes ont eu d'importantes répercussions sur l'insécurité générale du pays. Ces conflits ont fait plus de 2000 morts, ont contraint plus de 1,8 million de personnes à se déplacer dans une autre région du pays et ont privé plus de 600 000 enfants de services éducatifs. De nombreuses communes sont inaccessibles pour l'État et pour le déploiement des élections. Les conséquences psychologiques et sociales sont réelles, mais difficiles à évaluer.

Transition politique

Le 24 janvier 2022, un coup d'État a mené au pouvoir le Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration (MPSR). La priorité de la junte est le recouvrement de l'intégrité territoriale du pays et le retour des personnes déplacées dans leurs localités.

C'est un changement politique fondamental, un coup d'arrêt non seulement au processus d'organisation des élections municipales, qui était en cours, mais aussi aux mandats politiques à la présidence du Faso et à l'Assemblée nationale.

Le Burkina Faso reste attaché à la démocratie. La conjoncture sécuritaire inédite dans l'histoire récente de notre pays a fait vaciller ses fondements et sa stabilité.

La durée de la transition a initialement été fixée à 36 mois. Ce délai pourrait évoluer, mais une chose est certaine : les transitions se terminent par des élections.

Dans un contexte marqué par une exaspération sécuritaire et par l'intervention d'un coup d'État, les défis pour le retour à l'ordre constitutionnel sont nombreux pour la Commission électorale nationale indépendante (CENI) du Burkina Faso.

La CENI dans la transition

La CENI contribue activement aux travaux de la commission technique chargée de la rédaction de projets de textes et de l'agenda de la transition.

Elle réfléchit aux grandes missions de la transition, notamment à l'organisation des élections pour le retour à l'ordre constitutionnel et aux différentes options d'agencement des scrutins de fin de transition.

Elle collabore aux axes de réformes, comme le cadre juridique des élections, la révision du fichier électoral, la préparation des documents de vote, les moyens de favoriser la participation électorale, la prise en compte du genre, le vote de la diaspora et les mécanismes de renforcement de l'intégrité des élections.

L'agenda de la transition en fonction du cycle des élections est également un aspect central des travaux de la CENI, qui cherche notamment le meilleur moment pour le déroulement des opérations électorales de fin de transition, une fois le cadre juridique stabilisé.

La CENI a élaboré une feuille de route pour l'organisation des élections de sortie de transition. Cette feuille de route comprend ces grands axes stratégiques :

- Les options d'agencement des scrutins de fin de transition (quatre scrutins probables);
- Les activités préélectorales (réformes du cadre légal, mise à jour du fichier électoral, renforcement de la participation politique des citoyens);
- L'organisation des scrutins;
- Le cadre structurel des élections et le renforcement des capacités de la CENI;
- Le financement des opérations électorales;
- La transmission de la feuille de route assortie d'un chronogramme opérationnel aux plus hautes autorités pour aider à la prise de décisions.

Depuis le coup d'État, le gouvernement s'engage à soutenir la CENI. Cela s'est notamment manifesté devant l'Assemblée législative de transition, le 4 avril 2022, et à la suite d'une audience devant cette assemblée.

Les défis de la CENI et de la sécurisation du processus électoral

Actuellement, les quatre principaux défis de la CENI sont la sécurisation du processus électoral, le professionnalisme dans la conduite du processus électoral, la participation citoyenne au processus et la mobilisation des ressources.

La sécurisation du processus électoral est de loin le défi qui suscite le plus de craintes légitimes au regard du contexte dans lequel se trouve le Burkina Faso. Les principaux enjeux sont de :

- Pouvoir tenir le cycle électoral malgré un contexte sécuritaire difficile;
- Garantir la sécurité des agents électoraux;

- Assurer la sécurisation du matériel électoral;
- Sécuriser les acteurs politiques dans leurs activités de campagne électorale;
- Sécuriser le citoyen qui participe au processus.

La crise sécuritaire ne sera pas réglée rapidement. Il est essentiel de trouver des clés de résilience dans la mécanique électorale, dont l'adaptation des dispositifs et des modes d'opération à la nouvelle donne sécuritaire. Il faut également mobiliser les forces de défense et de sécurité à temps, et les doter de moyens appropriés.

La CENI prévoit d'ailleurs l'organisation d'un séminaire international sur la définition de stratégies de résilience des OGE dans des contextes sécuritaires difficiles.

Le défi du professionnalisme dans la conduite du processus électoral

L'un des enjeux est d'éviter qu'une mauvaise organisation des opérations électorales ne jette un discrédit sur les résultats et n'ouvre la voie à des violences, dans un contexte déjà fragile. Il nous faut donc :

- Disposer d'un cadre juridique consensuel adopté à temps. Le consensus autour des règles du jeu électoral est un point de départ capital pour l'organisation d'élections apaisées. Des réformes législatives ont déjà été faites, mais elles doivent être améliorées pour tenir compte de l'impact de l'insécurité;
- Mieux former nos préposés et agents électoraux sur la conduite du processus;
- Mieux gérer la logistique;
- Anticiper les enjeux et les problématiques associées aux acquisitions;
- Mieux communiquer et mieux gérer l'information;
- Assurer la transparence de nos processus, notamment dans la phase de transmission et de compilation des résultats électoraux.

Le défi de la participation au processus électoral

La CENI réfléchit actuellement aux stratégies pour mieux intéresser les citoyens et les citoyennes au processus électoral. Les enjeux sont de mobiliser les électeurs potentiels et ceux déjà inscrits pour participer au processus électoral, ainsi que d'identifier toute démarche qui puisse renforcer la légitimité des institutions qui seront issues des élections.

De plus, il faut assurer l'inclusion des personnes déplacées dans le processus et susciter un engouement pour une meilleure participation électorale malgré l'insécurité. La mobilisation des femmes et des jeunes, qui représentent un potentiel électoral important, fait partie des initiatives. Pour y parvenir, il faut :

- Accentuer les activités d'éducation citoyenne, notamment l'éveil démocratique chez les jeunes et chez les femmes;
- Lever les obstacles qui limitent la participation, notamment les difficultés d'accès aux documents de vote;
- Mettre en place un dispositif qui rassure mieux sur l'intégrité du processus, notamment une lutte contre la corruption électorale.

Le défi de la mobilisation des ressources

La soutenabilité financière de l'organisation de trois à quatre élections en un court laps de temps est un enjeu important, d'autant plus que l'économie burkinabè est déjà fragilisée par la conjoncture économique internationale et que les dépenses de sécurité et de défense sont devenues exponentielles, ces dernières années.

Le manque de ressources ne doit pas compromettre la tenue des rendez-vous électoraux à bonne date ni la qualité de leur organisation. Pour ce faire, il faut élaborer des budgets électoraux à temps et mobiliser des partenaires bilatéraux et multilatéraux. Le retour à l'ordre constitutionnel dans les meilleures conditions nécessitera l'assistance technique et financière de partenaires variés.

Conclusion

Le Burkina Faso reste attaché à la démocratie. La conjoncture sécuritaire inédite dans l'histoire récente de ce pays a fait vaciller ses fondements et sa stabilité. L'élection permet deux choses : elle offre aux politiciens l'occasion de proposer des solutions aux enjeux actuels; et elle permet aux citoyens de choisir les meilleures voies proposées.

3. LES ÉLECTIONS, UNE SOURCE POTENTIELLE DE CONFLITS SOCIOPOLITIQUES

Les processus électoraux eux-mêmes peuvent devenir une source de tensions et de conflits sociaux et armés. En effet, dans l'ensemble du cycle électoral, de la confection des listes électorales à la proclamation des résultats électoraux, plusieurs étapes peuvent culminer vers des rivalités entre différentes familles politiques ou groupes de la société civile.

Dans ce contexte, il est important de bien connaître les risques pouvant mener à une instabilité politique durant la période électorale et les responsabilités des OGE dans la gestion de la fébrilité électorale, qui ne doit pas devenir une source d'instabilité.

Ce chapitre recense les principales sources potentielles de conflits sociopolitiques dans le cycle électoral. Il vise à réfléchir aux impacts des actions des différents acteurs politiques et à rappeler les responsabilités de l'organisme de gestion des élections, qui doit conserver un climat électoral apaisé.

La première contribution est un texte du Centre européen d'appui électoral (ECES) portant sur un projet mis sur pied dans le cadre des élections malgaches de 2018 en matière de prévention et de gestion de conflits.

Par la suite, les cas du Sénégal et du Burundi illustrent la multiplicité des facteurs pouvant mener à une crise ou à une instabilité électorale ainsi que le rôle central d'institutions solides, dont les OGE, pour prévenir ces situations. Le travail de concertation et de dialogue est le fil conducteur d'un processus apaisé, tout particulièrement lorsque le processus électoral en soi est source de conflit. À titre d'organismes responsables d'appliquer la loi électorale, les OGE ont un rôle central à jouer dans ce contexte. Lorsqu'ils sont bien préparés, ils peuvent être un acteur clé dans la prévention et dans l'atténuation des conflits politiques et électoraux.

3.1 Prévention et gestion des conflits et des violences potentielles : le cas de Madagascar

Eva Palmans

Directrice des programmes au
Centre européen d'appui électoral (ECES)

Un appui d'ECES dans la prévention de conflit

Le Centre européen d'appui électoral (ECES) est une organisation internationale œuvrant au développement démocratique durable à travers un service de conseil, de formation, d'appui opérationnel ainsi que de gestion de projets en faveur des processus électoraux et de gouvernance démocratique. ECES porte une attention particulière à la prévention de crises. Sa stratégie de réponse à l'appui au cycle électoral EURECS (*European Response to Electoral Cycle Support*) est un outil novateur d'appui pratique sur l'ensemble du cycle électoral. Dans un contexte donné, cet outil s'appuie sur des méthodologies et sur des outils spécifiques, dont l'analyse d'économie politique électorale, l'approche de prévention des conflits électoraux, l'évaluation des menaces pour la sécurité électorale et la formation Leadership et compétences en gestion des conflits pour les acteurs électoraux (LEAD).

Les violences liées aux élections peuvent se produire tout au long du processus électoral, c'est-à-dire au cours des phases préélectorale, électorale et postélectorale. Même si l'intensité, les auteurs, les victimes, les modalités et les motifs diffèrent légèrement d'une phase à l'autre, la fragilité du cycle électoral est un paramètre à prendre en compte dans la gestion d'un processus électoral, quel que soit le rôle que l'on joue dans un tel événement.

Ces stratégies ont été mises en œuvre dans le contexte des élections présidentielles de 2018, à Madagascar, en portant une attention particulière à la restauration de la confiance envers les processus électoraux et les institutions élues.

Les conflits électoraux

Un conflit électoral est défini comme « toute situation aléatoire ou organisée, ou toute menace visant à intimider, à blesser physiquement un acteur politique dans le but de déterminer, de retarder ou d'influencer un processus électoral²¹ ». La violence électorale est une forme extrême de conflit électoral. Elle se matérialise par des manifestations violentes touchant à l'intégrité physique des biens et des personnes ainsi qu'à l'intégrité

21. Fischer J., 2002, *Electoral Conflict and Violence*, IFES White Paper.
<https://www.ifes.org/sites/default/files/econflictpaper.pdf>

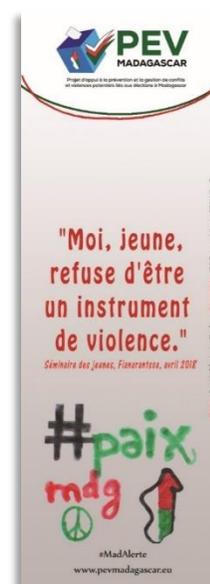
psychologique de ces dernières. Les violences liées aux élections peuvent se produire tout au long du processus électoral, c'est-à-dire au cours des phases préélectorale, électorale et postélectorale. Même si l'intensité, les auteurs, les victimes, les modalités et les motifs diffèrent légèrement d'une phase à l'autre, la fragilité du cycle électoral est un paramètre à prendre en compte dans la gestion d'un processus électoral, quel que soit le rôle que l'on joue dans un tel événement.

Étude de cas de Madagascar

Depuis les années 1960, l'histoire électorale malgache a été le théâtre de quatre principales crises, en plus de la récente crise préélectorale de 2018. Différents facteurs ont mené à chacune de ces crises : des facteurs structurels (politisation des institutions, cadre légal contesté), des facteurs économiques (inégalités persistantes) et des dynamiques contribuant à la crise, comme la politisation et la manipulation des médias, des citoyens, des identités ethniques et des forces de l'ordre.

La crise préélectorale de 2018 a vu une série de violences physiques, psychologiques, verbales et structurelles se concrétiser alors que le cadre électoral était contesté. Les différentes parties prenantes, dont les médias, les partis politiques et d'autres groupes, ont contribué à alimenter la crise et la contestation avec de la manipulation d'information, des discours polarisants, une gouvernance autoritaire interdisant les manifestations, etc.

Dans ce contexte, ECES a mis en œuvre un projet d'appui à la prévention et à la gestion des conflits et des violences potentielles liées aux élections ([PEV Madagascar](#)). Ce projet vise à accompagner l'organisme de gestion des élections dans l'organisation des élections et dans la promotion d'un climat apaisé et de confiance entre les différents acteurs impliqués dans le processus électoral : organismes de la société civile (OSC), médias, associations de femmes, jeunes et forces de sécurité.

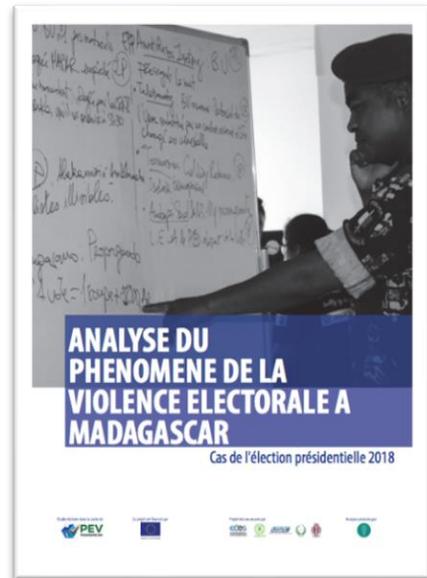


Les résultats du projet PEV

Dans le contexte du projet PEV, un mécanisme de prévention de conflit a été mis sur pied grâce à des outils d'alerte précoce et de réponse rapide. Ce mécanisme permettait d'informer de façon continue les partenaires et les autorités appropriés au sujet du climat électoral et des tensions locales. Elles étaient alertées en temps réel sur les facteurs potentiels de violence et d'incidents de violence électorale. Cela facilitait la prise de décision et la mesure de prévention de conflit à prendre dans les différents contextes. Un suivi de la violence électorale permettait d'établir une cartographie actualisée des zones sensibles, des points chauds, des causes, des acteurs et des conséquences, ce qui permettait d'améliorer les dispositifs de prévention ultérieurs.

La veille des médias était un autre mécanisme retenu pour recueillir des informations quant aux tensions et pour les analyser dans un objectif de prévention et de réponse rapide à différentes situations. Dans ce cadre, ECES a offert des formations sur le journalisme sensible aux conflits pour informer les médias sur les façons d’agir dans certaines situations afin d’éviter l’escalade des tensions et d’encourager un climat plus large de paix et de tolérance.

Le projet PEV a aussi permis la mise en place d’initiatives de dialogue et de concertation entre les parties prenantes pour susciter la confiance et pour les sensibiliser à leurs rôles et responsabilités. Des formations LEAD multi-acteurs sensibilisant sur l’importance de l’apaisement durant le processus électoral ont été offertes. Des séminaires et des initiatives pour les jeunes issus des partis politiques, des ONG/associations et des universités ont aussi été mis en place pour les inspirer, pour les motiver à devenir des porteurs de messages de paix et à s’engager dans le processus électoral apaisé. Plusieurs autres réalisations ont été menées dans le cadre du projet, dont la production d’une étude sur les violences électorales et sur la consolidation des rôles en vue de la prévention et de la gestion des conflits; la production d’un guide illustré sur le rôle des forces de sécurité dans les processus électoraux; et la diffusion de publicités télévisuelles de sensibilisation. Enfin, un documentaire sur l’expérience du projet PVE Madagascar a été produit pour informer sur l’ensemble du processus.



Défis pour le cycle électoral en cours

À l’aube de l’élection présidentielle de 2023, une réflexion sur les défis à venir afin de prévoir des actions en matière de prévention des conflits s’avère pertinente. La nature cyclique des crises électorales à Madagascar justifie d’autant plus le recensement de signes précurseurs d’une crise électorale. On observe déjà, actuellement, le rétrécissement de l’espace d’expression, combiné à une crise socioéconomique et à une méfiance des populations vis-à-vis de la classe politique et de sa capacité à prendre en compte les besoins réels de la population.

En vue de l’échéance électorale de 2023, le cadre légal doit être adapté au contexte actuel et alimenté par un processus de concertation inclusif. Plusieurs autres enjeux sont déjà omniprésents, dont la refonte de la liste électorale et la transparence quant aux dépenses de la campagne, qui visent à éviter des inégalités importantes entre les différents candidats potentiels. Dans ce contexte, il faut investir dans la prévention des conflits en incluant les

femmes et les jeunes dans les processus et en favorisant le dialogue entre les parties prenantes, le professionnalisme de tous les acteurs, l'accès à une information indépendante en l'absence d'un régulateur de médias, la neutralité des forces de défense et de sécurité, etc.

La confiance envers les nouvelles équipes de la Commission électorale nationale indépendante et de la Haute cour constitutionnelle doit être bâtie dans ce contexte. La commission électorale doit être assurée d'avoir en main toutes les ressources nécessaires pour l'organisation d'une élection. Tous ces éléments doivent être pris en considération dans les mécanismes établis pour la prévention, la concertation et la transparence au cours du processus électoral de 2023.

3.2 Tensions politiques et prévention des conflits électoraux : le cas de l'élection présidentielle de 2019 et des élections territoriales de 2022 au Sénégal

Biram Sene

Magistrat

Directeur de la formation et de la communication

Direction générale des élections du Sénégal

Les élections présentent ce paradoxe d'être, d'une part, un vecteur de stabilité et de paix à travers la dévolution démocratique du pouvoir; et, d'autre part, le lit et la source d'une instabilité dans nombre de pays. Le processus électoral sénégalais, bien que cité en exemple, n'est pas parfait. Les aspirations légitimes des Sénégalaises et des Sénégalais à plus de démocratie et d'équité dans les processus électoraux sont, parfois, exprimées dans des formes et des proportions qui ouvrent la voie au désordre et, conséquemment, à la violence. L'analyse du processus électoral sénégalais permet de relever ses facteurs de succès, mais aussi d'appréhender les déterminants des risques qu'il comporte.

Pour prévenir les conflits électoraux, la présence d'institutions fortes et crédibles est essentielle; elle garantit l'équilibre entre la compétition et l'ordre, la participation et la stabilité, la contestation et le consensus.

Les principales causes de tensions politiques

Deux principales causes de tensions politiques sont présentes : celles liées à l'application de certaines dispositions de la loi électorale et celles liées aux comportements des acteurs.

Le fichier électoral peut devenir une source de tension liée à l'application de la loi électorale. Le code électoral prévoit la remise de la liste des électeurs par bureau de vote au moins quinze jours avant la date du scrutin, ce qui permet à tous les acteurs de confirmer la fiabilité du fichier. Dans le même ordre d'idée, la loi prévoit que l'inscription sur la liste se fait seulement avec la carte d'identité biométrique de la CEDEAO. Des tensions surgissent si des personnes sont inscrites sans avoir eu à se déplacer, en dehors de la période légale, ou encore avec des empreintes de mauvaise qualité ou absentes.

Le dépôt des dossiers de candidature peut aussi devenir source de conflits, surtout par rapport au parrainage des listes. Cette modalité existe depuis 1963 et les paramètres ont évolué dans le temps. Au départ, la signature de 50 électeurs, dont au moins dix députés, était nécessaire pour le dépôt des candidatures; puis, ce nombre a augmenté et les modalités ont été changées par des modifications législatives apportées en 1991, 2001 et 2018. Ces plus récentes règles du jeu ont fait l'objet de contestations et ont entraîné la mise

sur pied d'une commission *ad hoc* chargée de réfléchir sur les incidences de la loi et de ses modalités d'application, un processus boycotté par l'opposition. L'ordre de dépôt des candidatures, le nombre de candidatures déclarées irrecevables et la question des doublons font partie des enjeux et des sources de tensions.

Des tensions politiques peuvent ensuite être causées par des comportements inadéquats de certaines parties prenantes menant à des violences électorales verbales, physiques et psychologiques. Par exemple, certains discours sont teintés de menaces et d'intimidation. Certains acteurs ont mis sur pied des zones « interdites » où certains adversaires ou autres groupes ne peuvent accéder. La fausse information, de plus en plus présente par l'avènement des médias sociaux, vise à manipuler ou à tromper le public et devient la cause de tensions et conflits.

Dans la période postélectorale, les contestations émergent généralement quand les partis perdants n'acceptent pas les résultats du scrutin. Une culture d'acceptation des résultats de l'élection doit être inculquée grâce à l'éducation civique et à la promotion d'un processus électoral transparent. Par ailleurs, la mise sur pied de dispositions claires liées aux procédures contentieuses permet un processus juste, clair et transparent pour la contestation de résultats ou pour toute autre affaire liée à la conduite des élections.

Des institutions fortes et crédibles et la confiance pour prévenir les conflits électoraux

Un processus électoral libre, équitable, crédible et légitime peut seulement s'installer dans un climat sans violence, sans intimidation politique. Pour prévenir les conflits électoraux, la présence d'institutions fortes et crédibles est essentielle; elle garantit l'équilibre entre la compétition et l'ordre, la participation et la stabilité, la contestation et le consensus. Par ailleurs, la confiance doit régner entre les acteurs, qui doivent établir des règles transparentes de manière consensuelle; ce sont là des conditions préalables dictées par des institutions solides.

Au Sénégal, la mise sur pied de structures permettant le dialogue et la concertation, élargies à tous les acteurs, prévient l'escalade des tensions. Des cadres de concertation sur le processus électoral ont été mis sur pied. Ces dialogues visent à informer et à discuter sur des sujets variés, dont le rôle des autorités électorales, l'audit du fichier électoral et les conditions de participation. Des forums incluant les parties prenantes et les acteurs de la société, dont les électrices et les électeurs, afin de sensibiliser, d'éduquer et d'informer font partie des actions visant le renforcement de la démocratie. En somme, la confiance, la transparence et le dialogue font partie des éléments clés de la prévention de conflits électoraux.

3.3 Les défis des OGE pour apaiser les tensions sociales et politiques lors d'élections : le cas du Burundi

Annonciate Niyonkuru

Vice-présidente de la Commission électorale nationale indépendante du Burundi
Administratrice du RECEF

Les défis des OGE à chaque étape du cycle électoral

Chaque étape du cycle électoral comporte son lot de défis pour les OGE. Dans la phase préélectorale, la promulgation tardive et/ou non consensuelle du cadre légal électoral peut devenir source de conflits. Une formation trop tardive au sujet du cadre légal et de ses composantes entraîne un manque de connaissances des parties prenantes sur les règles du jeu, sur leurs responsabilités et sur leurs rôles, ce qui devient un déclencheur de conflits. Pour ces raisons, il est essentiel que le cadre légal soit disponible et connu au moins un an avant la tenue des élections. Ainsi, la sensibilisation des acteurs responsables de proposer et d'adopter des réformes au cadre légal liées à l'importance de cette diffusion, dès la publication du rapport d'élections antérieures, fait partie des actions préventives en gestion de conflits. La confection d'un calendrier électoral tenant compte de ces enjeux devient centrale.

La mauvaise planification des activités électorales peut causer son lot d'enjeux. Il est important de confier la tâche de planification au personnel expérimenté, de faire un suivi assidu des activités et du budget et d'effectuer une évaluation à la mi-parcours. Grâce au travail de ressources humaines qualifiées,

Il est essentiel pour l'OGE de maintenir un système de communication ouvert et à double sens, ainsi qu'un dialogue permanent avec les acteurs électoraux.

compétentes et motivées par la bonne exécution de ces activités, les chances de succès d'une élection sont plus grandes. Les activités de perfectionnement du personnel et de mise en commun d'expérience avec d'autres OGE sont ainsi essentielles. Par ailleurs, selon les périodes du cycle électoral, des séances d'éducation civique et électorale font partie des bonnes actions en matière de prévention de conflits.

L'enrôlement des électeurs et des électrices constitue un autre défi pour les OGE. Le fichier électoral permet de produire les cartes d'électeurs indispensables à la participation de chaque citoyenne et citoyen aux élections. La réalisation de cette activité n'est pourtant possible que si le cadre légal en la matière est disponible au bon moment et que, par exemple, les pénalités prévues pour avoir intentionnellement saisi de mauvaises informations sont connues. De plus, la bonne collaboration entre les partenaires électoraux permet le bon déroulement de cette importante étape et une bonne coordination avec les centres d'inscription. Le recrutement transparent et neutre du personnel responsable de

l'enrôlement et de la supervision de l'enrôlement des électeurs ainsi que la production de rapports crédibles et fiables sont des conditions de réussite. À cela s'ajoutent des actions pour mobiliser la population cible.

La communication, élément clé d'un système stable

La communication insuffisante ou de mauvaise qualité avec les parties prenantes aux élections, dont les partis politiques, la société civile, les électeurs, les médias et le corps de défense, est un problème important pouvant miner le bon déroulement du processus électoral. Il est essentiel pour l'OGE de maintenir un système de communication ouvert et à double sens, ainsi qu'un dialogue permanent avec les acteurs électoraux. Cela se concrétise par la mise en commun, avec tous les acteurs électoraux, des rapports annuels, électoraux et financiers et d'autres documents de communication visant plus de transparence, tels que des bulletins d'information. À cela s'ajoute l'organisation régulière de réunions d'information auxquelles sont conviées toutes les parties prenantes du processus électoral, afin de rester attentifs à leurs besoins et préoccupations et de tenir compte de leur point de vue dans la prise de décision, de manière équitable et neutre.

Les activités durant la campagne électorale, comme le vote, le dépouillement et la transmission des résultats électoraux, peuvent être compromises par une formation inadéquate des agents électoraux. Le retard dans la distribution du matériel et l'ambiance générale d'un bureau mal organisé, où la mésentente règne entre les personnes présentes, sont des éléments pouvant mener à des conflits et à des violences électorales alimentées par le manque de confiance.

Lors du dépouillement et de la proclamation des résultats, la mauvaise conduite de certains acteurs, qu'elle prenne la forme d'agressions verbales ou physiques ou encore de manifestations non conformes à la loi, peut entacher le bon déroulement. La bonne attitude des perdants et des gagnants, par des discours de pacification et d'acceptation des résultats, contribue à une élection apaisée.

En résumé, les défis rencontrés par les OGE sont multiples et variables, mais les solutions proposées, dont le cadre légal clair et bien compris ainsi que la bonne communication, pour plus de transparence et de confiance, permettent la tenue d'élections apaisées et sécuritaires.

4. LA VIOLENCE ÉLECTORALE SPÉCIFIQUE AU GENRE : COMMENT LA PRÉVENIR ET LE RÔLE DES OGE

La violence électorale est vécue différemment par les hommes et par les femmes. Qu'elles soient candidates, électrices ou agentes électorales, les femmes sont davantage visées par des discriminations et des violences propres à leur identité de femme. Du fait de leur classe sociale ou économique, de leur ethnie, de leur religion ou de leur éducation, les femmes peuvent cumuler une variété et une série d'oppressions. Que la violence soit physique, psychologique ou sexuelle, les actes prennent différentes formes et représentent des obstacles importants à la capacité des femmes à réaliser leurs pleins droits démocratiques et électoraux.



Par ailleurs, l'avènement des médias sociaux a eu pour conséquence l'apparition d'une nouvelle forme de violence qui affecte les femmes de manière disproportionnée et qui est d'une ampleur inestimée : la violence numérique envers les femmes dans le contexte politique et électoral, tout particulièrement envers les candidates et les élues. Elle vient multiplier les cas de violence et brouiller davantage les limites entre la sphère publique et privée. Les agresseurs, souvent anonymes, peuvent facilement se cacher derrière leur écran et agir impunément.

Par ailleurs, l'avènement des médias sociaux a eu pour conséquence l'apparition d'une nouvelle forme de violence qui affecte les femmes de manière disproportionnée et qui est d'une ampleur inestimée : la violence numérique envers les femmes dans le contexte politique et électoral, tout particulièrement envers les candidates et les élues. Elle vient multiplier les cas de violence et brouiller davantage les limites entre la sphère publique et privée. Les agresseurs, souvent anonymes, peuvent facilement se cacher derrière leur écran et agir impunément.

Ce chapitre aborde l'enjeu de la violence électorale spécifique au genre, les types de violence et les solutions pour y faire face et pour la prévenir, incluant le rôle des différentes parties prenantes dans les processus démocratiques. ONU Femmes aborde les enjeux de la représentation des femmes, la nature des violences électorales et les pistes de solutions pour y faire face. Une députée sénégalaise et représentante de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF) témoigne sur son vécu de candidate tout en démontrant les initiatives et les solutions proposées par l'APF pour faire face au harcèlement dans les parlements.

4.1 La représentation des femmes et la violence électorale spécifique au genre

Oulimata Sarr

Directrice régionale en Afrique de l’Ouest et du Centre
ONU Femmes

L’enjeu de la représentation politique des femmes

L’enjeu de la représentativité a réellement été intégré aux priorités internationales lors de la Conférence mondiale sur les femmes de Beijing, en 1995. Près de 30 ans plus tard, alors que les femmes ne composent que 26 % des assemblées législatives dans le monde, l’enjeu de la représentativité est toujours présent.

Le Bureau régional d’ONU Femmes en Afrique de l’Ouest et du Centre a publié, en 2021, un document intitulé *Promouvoir la participation des femmes à la vie politique : des quotas à la parité. Un guide des options juridiques pour la région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre*. On y souligne que malgré les progrès effectués dans la région, des défis demeurent, alors que dans certains pays, les femmes représentent moins de 5 % des parlementaires. En effet, « les sources de discrimination persistent dans la vie politique et publique »; le guide propose des stratégies de réformes juridiques et électorales en vue de « susciter et [de] renforcer la participation et la représentation politiques durables et effectives des femmes²⁷ ».



Plusieurs textes internationaux et nationaux prévoient l’intégration de l’égalité de genre dans les États. En matière de violence électorale, en 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies adoptait la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. Cette résolution reconnaît l’impact des conflits armés sur les femmes et sur les filles et œuvre pour la protection et pour la pleine participation de celles-ci aux accords de paix. Cependant, la violence électorale dirigée envers les femmes persiste. Elle vise à dissuader les femmes de se porter candidates, de voter et de s’impliquer dans la vie publique. De surcroît, la place

27. ONU Femmes, 2021. *Promouvoir la participation des femmes à la vie politique : des quotas à la parité. Un guide des options juridiques pour la région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre*, p. 2.

des femmes dans la vie publique et politique n'est toujours pas assez mise en valeur : les femmes sont des militantes politiques actives, mais sont trop souvent mobilisées, voire instrumentalisées, pour mener des hommes au pouvoir plutôt que pour se porter candidates elles-mêmes. Le rôle des femmes demeure ainsi limité et peu valorisé dans l'atteinte d'une position plus substantielle dans d'autres sphères de décision.

Stratégies pour contrer la violence électorale

Les stratégies pour contrer la violence électorale dont sont victimes les femmes et pour les encourager à s'impliquer dans la vie publique et politique ne doivent pas être utilisées uniquement durant la campagne électorale, mais bien tout au long du cycle électoral et, même, tout au long de la vie de ces femmes. Les études démontrent qu'au rythme où la tendance mondiale évolue, la parité ne sera atteinte que dans 200 ans. Les

La violence électorale dirigée envers les femmes persiste. Elle vise à dissuader les femmes de se porter candidates, de voter et de s'impliquer dans la vie publique.

quotas font donc partie des stratégies pour encourager la participation électorale des femmes. Une fois instaurés, les quotas doivent être appliqués sans que les femmes deviennent des victimes; donc, la violence électorale doit être punie. Les normes sociales et les mentalités sont encore des barrières importantes à une meilleure représentation des femmes. Le programme des Nations Unies *He for She* (lui pour elle) vise à valoriser le travail conjoint des hommes et des femmes, des alliés pour atteindre la parité.

La vérification des faits concernant la violence électorale et la cueillette de statistiques par sexe permettent de mieux connaître les enjeux et d'adapter les actions pour qu'elles soient plus efficaces dans l'amélioration des conditions de vie des femmes et des filles, ce qui facilite leur participation politique sans violence. Le fait d'occuper l'espace numérique avec des messages positifs pour une société juste et égalitaire permet de sensibiliser les parties prenantes au processus. Des initiatives telles que la campagne d'ONU Femmes « Orangez le monde », pour contrer la violence basée sur le genre, font partie des actions visant la sensibilisation et la mobilisation des parties prenantes, dont la société civile, un acteur essentiel dans cette quête.



4.2 Les solutions et les outils pour prévenir et contrer la violence électorale spécifique au genre

Marie-Josée Kandanga

Conseillère Femmes, paix et sécurité
ONU Femmes, région de l'Afrique de l'Ouest

Les définitions et les causes de la violence

Selon le document *Prévenir la violence électorale à l'égard des femmes : un guide de programmation*²⁸, la violence à l'égard des femmes dans la vie politique se définit ainsi :

« Tout acte ou menace de violence sexiste qui entraîne un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques pour les femmes, qui les empêche d'exercer et de réaliser leurs droits politiques dans la sphère publique comme privée, y compris le droit de voter et d'occuper des fonctions publiques, de voter à bulletin secret et de faire librement campagne, de s'associer et de se réunir, et de jouir de la liberté d'opinion et d'expression. Une telle violence peut être perpétrée par un membre de la famille, un membre de la communauté ou par l'État [...] ».



La violence à l'égard des femmes dans les élections (VEFE) est donc une forme de violence envers les femmes qui vise à entraver la réalisation de leurs droits politiques en période électorale. Elle constitue une violation des droits de la personne et des libertés fondamentales des femmes. La violence entravant le droit de tout citoyen de voter, de se porter candidat ou d'exprimer et de défendre des opinions et des convictions politiques est une violation des droits de la personne. La VEFE a pour but de créer la peur et d'empêcher les femmes de participer de manière autonome et indépendante à la politique, d'exercer leurs droits politiques, de voter de manière indépendante; elle vise à dissuader les candidatures féminines ou à contraindre les élues à la démission. La VEFE demeure l'un des obstacles les plus graves à la réalisation des droits politiques des femmes et constitue une entrave majeure à leur participation politique.

Les causes de cette violence sont profondes et multiples. Elles incluent notamment les attitudes sociales et culturelles discriminatoires à l'égard des femmes, qui tolèrent ou

28. Organisation des Nations Unies, 2017. *Prévenir la violence électorale à l'égard des femmes : un guide de programmation*. <https://www.unwomen.org/fr/digital-library/publications/2017/11/preventing-violence-against-women-in-elections>

banalisent cette violence. L'absence de structures administratives et judiciaires favorables, des institutions de gouvernance faibles, la dépendance économique des femmes et le manque d'éducation sont des facteurs pouvant expliquer cette situation. L'application insuffisante des lois existantes sur la violence à l'égard des femmes et la stigmatisation des victimes renforce les effets de cette situation.

Comprendre la violence à l'égard des femmes dans les élections

La VEFE peut se produire à différentes phases du processus électoral et en différents lieux, de la maison aux espaces publics. La plupart des violences que subissent les femmes en période électorale n'ont été ni signalées ni documentées. Il n'existe pas de données systématiques collectées à l'échelle nationale, régionale ou mondiale. Malgré la limite des données, les recherches indiquent que la VEFE est largement répandue dans les pays et les régions du monde. En effet, 82 % des femmes parlementaires de 39 pays ont déclaré avoir subi une forme de violence psychologique durant leur mandat. Elles ont cité les réseaux sociaux comme principal canal de diffusion des violences psychologiques. Près de la moitié de ces femmes (44 %) ont déclaré avoir reçu des menaces de mort, de viol, d'agression ou d'enlèvement à leur encontre ou à l'encontre de leur famille²⁹.

Typologie de la VEFE

Qu'elles soient psychologiques, physiques ou sexuelles, les violences vécues par les femmes sont différentes de celles vécues par les hommes. Les femmes sont plus susceptibles d'être confrontées à une violence insidieuse fondée sur la peur (sécurité personnelle et de leur famille, ostracisme social, attaque sur la moralité et sur la confiance en soi). Les femmes sont également plus susceptibles d'être victimes de harcèlement sexuel au sein de leurs partis politiques ou d'être avilies sexuellement. La VEFE survient principalement dans le foyer ou dans des espaces privés et, par conséquent, n'est souvent pas signalée. Selon ONU Femmes, un pays sur cinq n'a pas de loi punissant le harcèlement sexuel.

Les victimes sont diverses : les électrices, les femmes actives dans les organisations de la société civile, les fonctionnaires, le personnel féminin de l'administration électorale, les candidates, les membres de la famille, les élues, les militantes politiques et les membres des équipes de campagne. Tout autant, les auteurs de ces violences varient : ce sont des acteurs politiques (dirigeants de partis, candidats, etc.), des acteurs sociaux (électeurs, membres de la famille, de la communauté, médias, chefs religieux, etc.) et des acteurs étatiques, dont les forces de sécurité, les institutions gouvernementales, les responsables et les agents de l'administration électorale.

Actions pour faire face à la VEFE

Afin de faire face à ce phénomène, des réformes juridiques et politiques font partie des solutions, notamment par l'établissement de codes de conduites, par l'application de lois,

29. Union interparlementaire, 2016, et ONU Femmes, 2021.

etc. Certaines modalités électorales peuvent être revues afin de prévenir ces violences, dont le travail avec les forces de l'ordre; la formation et la sensibilisation à différentes étapes du cycle électoral; des actions de sensibilisation auprès des législateurs, des médias et des autres parties prenantes du processus. Les partis politiques peuvent inscrire la VEFE dans leur règlement intérieur et contrôler sa mise en œuvre. Les OGE peuvent contribuer à l'ensemble de ces actions. Par ailleurs, la collecte de données, les enquêtes et les recherches concernant la VEFE permettraient de mieux comprendre le phénomène pour mieux y faire face. Le phénomène grandissant de la violence sur les médias sociaux, spécifiquement envers les femmes, devrait faire partie des éléments inclus dans la sensibilisation et dans la prévention auprès des parties prenantes.

La VEFE est omniprésente. Elle doit être comprise, identifiée, suivie et traitée à tous les niveaux de la société et à toutes les étapes du processus électoral. La prévention de la VEFE est un processus permanent qui devra être lié à l'ensemble du processus électoral, et non à la seule échéance électorale.

Le renforcement des capacités par l'assistance technique auprès des médias, des OGE, des OSC et des partis politiques, de même que la coordination avec des acteurs du gouvernement ou des organisations internationales permettent d'effectuer des actions plus efficaces et adaptées aux réalités. Des campagnes de sensibilisation à grande échelle, avec les médias et sur le terrain, font aussi partie des solutions.

La VEFE est omniprésente. Elle doit être comprise, identifiée, suivie et traitée à tous les niveaux de la société et à toutes les étapes du processus électoral. La prévention de la VEFE est un processus permanent qui devra être lié à l'ensemble du processus électoral, et non à la seule échéance électorale. La VEFE s'amplifie dans les contextes de conflit. Il existe un cadre normatif suffisant pour que toutes les parties prenantes puissent agir pour protéger les femmes contre la violence électorale et promouvoir la participation politique et électorale des femmes. Ce qu'il faut, c'est la volonté de s'engager et de se mettre à l'action.

4.3 La violence spécifique au genre lors des élections

Néné Marieme Kane

Députée départementale de Kanel

Représentante de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF)

Violences faites aux femmes en période électorale

Les femmes sont des actrices essentielles de la cohésion sociale et de la légitimité politique. Leur participation à la population active et à tous les niveaux de décision contribue à faire entendre la voix d'une plus grande partie de la population. Les femmes sont encore largement exclues des cercles du pouvoir. En dépit de l'existence de dispositions réglementaires, législatives, institutionnelles et structurelles favorables à l'instauration de l'égalité des sexes, de nombreuses inégalités entravent l'intégration effective dans les processus électoraux.

En dépit de l'existence de dispositions réglementaires, législatives, institutionnelles et structurelles favorables à l'instauration de l'égalité des sexes, de nombreuses inégalités entravent l'intégration effective dans les processus électoraux.

Dans certains pays africains, les cycles électoraux sont souvent entachés de violences déclenchées par des tensions politiques ou ethniques. Dans ces pays, le processus jugé irrégulier est souvent pointé du doigt comme la cause de ces tensions et violences dont les femmes sont les principales victimes. Une réduction des inégalités structurelles en Afrique et l'implication des femmes de manière définitive dans les processus électoraux pourraient contribuer à atténuer les violences électorales et à en freiner l'escalade.

La parité, une quasi-réalité au Sénégal

Le cas du Sénégal présente des avancées significatives en matière de démocratie et de respect des droits des femmes. La *Loi instituant la parité absolue homme-femme*, adoptée le 28 mai 2010, constitue un tournant décisif dans l'histoire politique du Sénégal. Depuis les élections de 2012, l'Assemblée législative a fait un bond considérable sur le chemin de l'égalité : la présence des femmes est passée de 18 % à 48 %, faisant de cette instance l'une des plus paritaires au monde. Cependant, la bataille pour les droits des femmes est loin d'être gagnée et la lutte se poursuit afin que davantage de femmes soient intégrées dans les structures de prise de décision à tous les niveaux. Depuis l'adoption de la loi sur la parité, il demeure que des voix s'élèvent pour remettre en cause sa pertinence.

De plus en plus de partis politiques ont tendance à vouloir se dérober à leurs obligations et au respect de la loi sur la parité. Par exemple, en 2014, après une décision de justice, le bureau municipal non paritaire de la ville de Kaolack n'a pas refait son élection. La quasi-

totalité des bureaux municipaux ne respecte pas la parité non plus; c'est le cas de la circonscription Kanel-Matam. Ces violations de la loi sur la parité appellent à la vigilance et permettent de constater que l'inclusion des femmes ne s'est jamais faite naturellement. Il semble y avoir une volonté d'exclure les femmes du champ décisionnel par la remise en cause de la loi.

La violence dans les parlements et les recommandations du Réseau des femmes de l'APF

La prédominance des hommes au sein des parlements tend à renforcer le sentiment d'impunité et la récurrence des violences contre les femmes. Au Sénégal, où la parité à l'Assemblée nationale est la norme depuis 2010, les attaques ouvertes contre les femmes sont fréquentes. La loi sur la parité fait l'objet de débats et des députées notent la persistance d'agressions verbales lors des débats en séance plénière : « Le but est clairement de nous dénigrer en tant que femmes, et cela atteint l'estime de soi de certaines ». Cette situation n'est pas unique au Sénégal : une récente étude de l'Union interparlementaire rapporte que 72 % des femmes parlementaires ayant subi des violences psychologiques, économiques, physiques ou sexuelles affirment avoir été bouleversées par ces attaques (2021 : 22)³⁰.

Pour protéger les femmes, éviter leur exclusion de la sphère politique et les encourager à se présenter, le Réseau des femmes parlementaires de l'APF recommande aux parlements d'adopter une politique-cadre et/ou de réviser leur règlement intérieur afin de sensibiliser les parties prenantes à l'ensemble des formes de violences faites aux femmes et à l'importance de prévenir cette violence. D'ailleurs, le Réseau des femmes évoque l'adoption d'une charte de bonne conduite propre à l'APF, qui serait inscrite dans ses statuts. Il recommande par ailleurs aux États membres la ratification de la résolution 190 de l'Organisation internationale du travail pour éliminer la violence et le harcèlement dans le monde du travail.

30. Union interparlementaire, 2021. *Sexisme, harcèlement et violence à l'encontre des femmes dans les parlements d'Afrique*. <https://www.ipu.org/fr/ressources/publications/bulletins-thematiques/2021-11/sexisme-harcelement-et-violence-legard-des-femmes-dans-les-parlements-dafrique>

5. LA SÉCURISATION DES PROCESSUS ÉLECTORAUX DANS LA FRANCOPHONIE

Lors de conflits armés ou de tensions électorales, plusieurs méthodes permettent de prévenir et de réduire les tensions afin que les élections soient sécurisées et apaisées. Bien communiquer avec les parties prenantes, établir un code de bonne conduite et être transparent dans la gestion des opérations électorales peuvent prévenir les malentendus politiques et les tensions sociales. En situation critique, le recours à des partenaires neutres et de confiance pour rapprocher les acteurs, négocier une sortie de crise et permettre la continuité du processus électoral peut être une bonne pratique à adopter.

Les organismes de gestion des élections, avec l'appui de certains acteurs nationaux et internationaux, peuvent contribuer à prévenir les tensions et les débordements de violence.

Ce chapitre aborde les bonnes pratiques permettant de tenir des élections dans un contexte de conflit armé et, plus particulièrement, d'échanger sur l'opportunité, pour l'organisme de gestion des élections, de recourir à des partenaires externes afin de prévenir ou de dénouer des tensions sociales durant la période électorale.

Dans ce cadre, un représentant de l'OIF présente le rôle de cette organisation internationale en matière de diplomatie et de médiation. Elle peut contribuer à la prévention et à l'apaisement des conflits.

5.1 La diplomatie internationale et la médiation : le rôle de l'OIF dans la prévention et dans l'apaisement des tensions électorales

Cyrille Zogo Ondo

Spécialiste de programme

Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Fondements des actions de l'OIF

Dans les contextes électoraux, l'OIF pose des actions techniques et diplomatiques pour appuyer les États membres. Les fondements des actions de l'OIF reposent sur trois grands textes.

Le premier texte de référence est la [Charte de la Francophonie](#), mise à jour en 2005. C'est le texte fondateur de cette organisation internationale, qui lui donne à cette date l'appellation *Organisation internationale de la Francophonie*. Cette nouvelle Charte inclut notamment le mandat d'appui à la paix de l'OIF.

Le deuxième texte qui justifie les actions de l'OIF en matière d'appui aux processus électoraux est la [Déclaration de Bamako de 2000](#), qui précise les balises pour l'organisation d'élections et pose le fondement que les élections ne soient pas sources de tensions politiques et de contestations.

Enfin, la [Déclaration de Saint-Boniface de 2006](#) pose les bases en matière de prévention de conflits et de sécurité humaine. L'article 4 de cette déclaration fait notamment état du rôle de l'OIF dans la diplomatie préventive, dans l'accompagnement des transitions et dans la consolidation de la paix.

C'est sur la base de ces trois principaux textes que l'OIF fonde ses actions en matière de prévention de conflits par des actions diplomatiques et politiques. Ce levier relève de la secrétaire générale de l'OIF, qui agit en collaboration constante avec les États. L'action de l'OIF est notamment structurée par des activités de médiation et de contact. Un représentant de la secrétaire générale, souvent une haute personnalité politique, se déplace pour porter sa voix auprès des représentants d'un État. Cette personne rapporte les enjeux et sources de tensions propres au pays et les met en lumière afin de permettre à la secrétaire générale de reprendre le dialogue avec les parties prenantes.

En plus des actions diplomatiques et politiques, l'OIF pose des actions en appui technique liées à la conduite d'un processus électoral.

En plus de ses actions diplomatiques et politiques, l'OIF pose des actions d'appui technique liées à la conduite d'un processus électoral. L'audit des fichiers électoraux fait partie de l'appui technique que l'OIF peut mener sur le terrain. Parmi les objectifs de toutes ces actions se trouve l'atteinte d'un processus inclusif par le renforcement de la participation des femmes et des liens avec la société civile ainsi que la mise en place d'une gestion des contentieux. La lutte contre la désinformation fait aussi partie des efforts investis par l'OIF, qui privilégie la synergie et la collaboration avec les OGE et entre les différents organes électoraux et politiques.

6. CONCLUSION

Au terme de cet atelier d'experts électoraux sur le thème « Des élections sécurisées, apaisées et inclusives », les membres du RECEF et les experts électoraux invités ont tiré des conclusions qui contribueront aux solutions menant à l'organisation d'élections libres, fiables et transparentes.

D'abord, les différentes personnes ayant fait part de leurs réflexions et de leurs expériences ont permis de circonscrire les répercussions et les enjeux des conflits armés sur les systèmes électoraux, notamment :

- Les principales sources potentielles de conflits sociopolitiques dans le cycle électoral;
- Les principaux facteurs pouvant favoriser la sécurité des élections ainsi que la confiance des parties prenantes dans des élections de sortie de crise;
- Les bonnes pratiques permettant de tenir des élections dans un contexte de conflit armé;
- Le rôle des forces de défense et de sécurité dans les différentes étapes du processus électoral;
- Les difficultés pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes dans les processus électoraux;
- Les enjeux de la violence spécifique au genre, leurs causes et sources potentielles ainsi que les solutions possibles.

Les réflexions ont aussi porté sur la préparation et sur les gestes à poser par les OGE pour organiser des élections apaisées et inclusives. Les impacts des actions à poser avec les différents acteurs politiques et leurs responsabilités ont été abordés. La possibilité de recourir à des partenaires externes afin de prévenir ou de dénouer des tensions sociales durant la période électorale a été évoquée dans les pistes de solutions. Plusieurs propositions de solutions ont été exposées en matière de prévention et d'endigement des sources potentielles de conflits. La nécessité de donner un rôle accru aux femmes dans les processus électoraux et de le mettre en valeur a aussi été mentionnée.

Conclusions générales des ateliers

Les conclusions générales issues de ces ateliers visent à contribuer aux efforts en matière de sécurité électorale. Les membres du RECEF et les partenaires sont invités à poursuivre les

travaux et les collaborations pour soutenir la paix et l'égalité dans les États de la Francophonie.

L'état de la démocratie dans un grand nombre d'États de la Francophonie n'est pas toujours à la hauteur des aspirations citoyennes. Cette désillusion démocratique qui caractérise les États sous-tend l'urgence de revoir certaines pratiques électorales actuelles afin de mieux garantir les droits électoraux des citoyens et des citoyennes.

La démocratie ne doit pas être réduite à la tenue de consultations électorales. Elle doit garantir les libertés fondamentales et les principes de l'État de droit. La sécurité des personnes doit être assurée, et les citoyens et les citoyennes doivent pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels, dont l'éducation et une vie économique équitable et stable. Ce sont des conditions favorables à l'exercice de la démocratie.

Dans un contexte d'élections de sortie de crise, il est de bonne pratique de ne pas précipiter les élections. Selon le contexte, il peut être opportun de mettre en place tous les facteurs favorisant un sentiment de confiance envers le processus électoral, notamment en négociant un accord de paix, en adoptant des textes et en créant des institutions électorales légitimes et consensuelles, dans des délais suscitant l'adhésion des parties prenantes.

Dans un contexte de conflit armé, la sécurisation des élections doit répondre à une multiplicité de facteurs. Elle implique de déployer un nombre suffisant de membres du personnel de sécurité pour protéger les personnes, les lieux et le matériel électoral.

Les OGE travaillent conjointement avec les forces de sécurité afin de pouvoir organiser des scrutins où toutes les parties prenantes se sentiront libres de participer en toute sécurité.

Des institutions fortes et crédibles sont une condition pour prévenir les conflits électoraux. La communication et la concertation entre les différents acteurs du processus électoral (organisations de la société civile, médias, forces de l'ordre, OGE) pour les sensibiliser quant à leurs rôles et responsabilités sont également essentielles dans un processus électoral apaisé. Les OGE gagnent à entretenir de bonnes relations et à développer des canaux de communication efficaces avec leurs partenaires.

La transparence dans la planification des élections et une bonne compréhension du code électoral grâce à la formation et à l'éducation permettent d'assurer un processus électoral apaisé. Les OGE peuvent sensibiliser la population et les parties prenantes à la législation électorale, notamment à l'aide de formations et de campagnes d'éducation civique et à la démocratie.

Les femmes sont affectées différemment par les conflits et par les violences électorales. Pour mieux connaître le phénomène et poser des actions adaptées aux réalités, il est important de colliger des statistiques différenciées selon le sexe. Les institutions comme les

partis politiques et les parlements sont encore teintées de violences visant à décourager les femmes de prendre leur place dans la vie publique et politique. L'éducation, la sensibilisation et la mise sur pied de cadres de concertation, de dialogues et de codes de conduites sont de bonnes pratiques que les OGE peuvent mettre en œuvre; elles peuvent mener à des changements d'attitudes et de valeurs qui favoriseront des élections apaisées et inclusives.

Grâce au dialogue et à la médiation, les organisations internationales sont amenées à jouer un rôle d'appui diplomatique et technique qui contribue à la prévention et à l'apaisement de conflits.

ANNEXES

Liste des personnes participantes

INSTITUTIONS HÔTES

Direction générale des élections du Sénégal

Tanor Thiendella Sidy Fall
Directeur général des élections

Abdoul Aziz Sarr
Directeur des opérations électorales

Birame Sene
Directeur de la formation et de la communication

Oumar Coulibaly
Directeur des ressources humaines et financières

Latsouck Faye
Adjoint du directeur des ressources humaines et financières

Cheikh Alioune Ndiaye
Chef de division

Ndèye Ndoumé Mboup
Cheffe de division

Aliou Diallo
Chef de division

Pape Biram Sene
Chef de division

Mbaye Yacine Sow
Cheffe de division

Diop Khary Yade
Secrétaire particulière du directeur général

Soukeyna Fall
Cheffe de division

Saloum Dieng
Chef de division

Commission électorale nationale du Sénégal

Doudou Ndir
Président

Issa Sall
Vice-président

Papa Sambaré
Membre

Madjiguène Diagne
Membre

Direction de l'automatisation des fichiers du Sénégal

Djidiack Faye
Commissaire

Lieutenant Mamadou Ndiaye
Cheikh Thiaw
Adjoint

PAYS MEMBRES DU RECEF

QUÉBEC

Élections Québec

Catherine Lagacé
Secrétaire générale

Patrik Gilbert
Directeur de la recherche, de la planification et de la coopération internationale

Marie-Christine Ross
Conseillère en coopération internationale

Simon Mélançon
Conseiller en coopération internationale

BÉNIN

Conseil électoral de la Commission électorale nationale autonome du Bénin

Nicolas Luc Aurélien Assogba

Membre

Laurentine Adossou Davo

Membre

BURKINA FASO

Commission électorale nationale indépendante du Burkina Faso

Élysé Ouedraogo

Président

Mamata Tiendrebeogo

Commissaire

BURUNDI

Commission électorale nationale indépendante du Burundi

Annonciate Niyonkuru

Vice-présidente

CAMEROUN

Elections Cameroon

ENOW Abrams EGBE

Président

Mohamed NTONJE APOUAMOUN NJOYA

Conseiller technique

CAP-VERT

Commission nationale des élections du Cap-Vert

Elba Pires

Membre

GUINÉE-BISSAU

Commission nationale des élections de Guinée-Bissau

Felisberta Aurora Menezes de Moura Vaz

Secrétaire exécutive adjointe

MADAGASCAR

Commission électorale nationale indépendante de Madagascar

Retaf Arsène DAMA ANDRIANARISEDO

Président

Ralisoavamanjaka ANDRIAMAROTAFIKATOHANAMBAHOAKA

Commissaire électoral et rapport du Bureau permanent

MAURITANIE

Commission électorale nationale indépendante de Mauritanie

Mohamed Vall Ould Bellal

Président

Waranka BA

Membre

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Autorité nationale des élections de la République centrafricaine

Mathias Morouba

Président

RÉPUBLIQUE DE MAURICE

Bureau du Commissaire électoral de Maurice

Irfan Abdool RAHMAN

Commissaire électoral

Prema RAMWODIN

Directrice des opérations électorales

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Commission électorale nationale indépendante de la République démocratique du Congo

Bienvenu ILANGA LEMBOW

Premier vice-président

Claudine MFINDA LAWU

Directrice adjointe de la logistique

ROUMANIE

Autorité électorale permanente de Roumanie

Maria-Gabriela Craciun

Cheffe du Service des relations étrangères

Claudia Popovici

Représentante permanente

TOGO

Commission électorale nationale indépendante du Togo

Agnélé Mensah-Atoemne

Membre et présidente de la sous-commission des finances, des affaires administratives et juridiques

TUNISIE

Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie

Mohamed Tlili Mnasri

Membre

Mahmoud Ouaer

Membre

UNION DES COMORES

Commission électorale nationale indépendante des Comores

MZE DAFINE Said

Président

Nassabiya HASSANI ASSIMAKOU

Commissaire responsable de la logistique

AUTRES PAYS FRANCOPHONES

MAROC

Ministère de l'Intérieur

Hassan AGHMARI

Directeur des affaires électorales

SEYCHELLES

Commission électorale des Seychelles

Norlis Rose-Hoareau

Commissaire

MEMBRES DU BUREAU DU RECEF

Tanor Thiendella Sidy Fall (Sénégal), président
Issaka Souna (Niger), vice-président
Annonciate Niyonkuru (Burundi), administratrice
Nicolas Luc Aurélien Assogba (Bénin), administratrice
Catherine Lagacé (Québec), secrétaire générale

PARTENAIRES DU RECEF ET CONFÉRENCIERS INVITÉS

Organisation internationale de la Francophonie

Cyrille Zogo Ondo
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Centre européen d'appui aux élections

Eva Palmans
Directrice des programmes et représentante à la Commission de l'océan Indien

International IDEA

Emna Zghonda
Spécialiste de programme en processus électoraux, Afrique et Asie de l'Ouest

CEDEAO

Francis OKE
Chef de la division d'assistance électorale

Réseau francophone pour l'égalité femme-homme

Madame Ndioro NDIAYE
Présidente

FRANCOPOL

Boubacar Saley
Contrôleur général de police et attaché de sécurité intérieure du Niger à Paris

African Security Sector Network

Niagalé Bagayoko
Présidente

ONU Femmes

Oulimata SARR
Directrice régionale, région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre

Marie-Josée KANDANGA

Conseillère principale Paix et sécurité, région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre

Marie SABARA

Chargée de programme « Élimination des violences faites aux femmes et aux filles », région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre

Fanta SOUR

Chargée de programme Gouvernance, région de l’Afrique de l’Ouest et du Centre

Réseau des femmes de l’Assemblée parlementaire de la Francophonie

Néné Marieme Kane

Députée du département de Kanel à Assemblée nationale du Sénégal et représentante du Réseau

Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec

Christiane Bétie

Première conseillère à Délégation générale du Québec à Dakar

Programme du séminaire

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

Antoine Félix DIOME
Ministre de l'Intérieur du Sénégal

Antoine MICHON (*par vidéo*)
Directeur des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie

Tanor Thiendella Sidy FALL
Directeur général des élections du Sénégal et président du RECEF

CONFÉRENCE INTRODUCTIVE

Conférence introductive aux ateliers d'experts électoraux

Catherine LAGACÉ
Secrétaire générale d'Élections Québec
Secrétaire générale du RECEF

ATELIER 1 : LES PROCESSUS ÉLECTORAUX EN PÉRIODE DE CONFLITS ARMÉS

Les principales conditions pour tenir des élections de sortie de crise ou en situation de conflit armé

Emna ZGHONDA
Spécialiste de programme en processus électoraux à International IDEA, région de l'Afrique et de l'Asie de l'Ouest

Le rôle des forces de l'ordre dans la sécurisation des élections

Boubacar SALEY
Contrôleur général de police
Attaché de sécurité intérieure du Niger à Paris, FRANCOPOL

ATELIER 2 : LE RETOUR À L'ORDRE CONSTITUTIONNEL APRÈS UNE RUPTURE DE LA DÉMOCRATIE

Coup d'État et démocratie : les défis à relever en Afrique de l'Ouest

Francis OKE

Division de l'assistance électorale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

Les cycles électoraux à l'épreuve de la désillusion démocratique et de l'exaspération sécuritaire

Niagalé BAGAYOKO

Présidente de l'African Security Sector Network

Les défis de la CENI du Burkina Faso pour le retour à l'ordre constitutionnel

Élyse OUEDRAOGO

Président de la Commission électorale indépendante du Burkina Faso

ATELIER 3 : LES ÉLECTIONS, UNE SOURCE POTENTIELLE DE CONFLITS SOCIOPOLITIQUES

Prévention et gestion des conflits et des violences potentielles : le cas de Madagascar

Eva PALMANS

Directrice des programmes au Centre européen d'appui électoral

Tensions politiques et prévention des conflits électoraux : le cas de l'élection présidentielle 2019 et des élections territoriales de 2022 au Sénégal

Biram SENE

Magistrat et directeur de la formation et de la communication, Direction générale des élections du Sénégal

Les défis de la CENI pour apaiser les tensions sociales et politiques lors d'élections : le cas du Burundi

Annonciate NIYONKURU

Vice-présidente de la Commission électorale nationale indépendante du Burundi

ATELIER 4 : LA VIOLENCE ÉLECTORALE SPÉCIFIQUE AU GENRE : COMMENT LA PRÉVENIR ET LE RÔLE DES OGE

Allocution introductive sur la violence électorale spécifique au genre

Oulimata SARR

Directrice régionale d'ONU Femmes en Afrique de l'Ouest

La violence spécifique au genre lors des élections

Néné Marieme KANE

Députée département de Kanel et représentante de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie

Les solutions et les outils pour prévenir et contrer la violence électorale spécifique au genre

Marie-Josée Kandanga, *Conseillère Femmes, paix et sécurité à ONU Femmes Afrique de l'Ouest*

ATELIER 5 : LA SÉCURISATION DES PROCESSUS ÉLECTORAUX DANS LA FRANCOPHONIE

La diplomatie internationale et la médiation : le rôle de l'Organisation internationale de la Francophonie dans la prévention et dans l'apaisement des tensions électorales

Cyrille ZOGO ONDO

*Spécialiste de programme à la Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie*



Réseau des compétences électorales francophones

Secrétariat général
1045, avenue Wilfrid-Pelletier, bureau 200
Québec (Québec) G1W 0C6
CANADA

recef@electionsquebec.gc.ca
<http://recef.org>
[@RECEF_ORG](#)

Le Réseau des compétences électorales francophones est l'un des réseaux institutionnels de l'Organisation internationale de la Francophonie.

1045, avenue Wilfrid-Pelletier, bureau 200
Québec (Québec), G1W 0C6
Canada

recef@electionsquebec.qc.ca
www.recef.org