



Mathias Hounkpe, Alioune Badara Gueye

## **Rôle des Forces de sécurité dans le processus électoral: cas de six pays de l'Afrique de l'Ouest**



Mathias Hounkpe, Alioune Badara Gueye

# **Rôle des Forces de sécurité dans le processus électoral: cas de six pays de l’Afrique de l’Ouest**

## A propos de l'auteur

**Mathias Hounkpe**, citoyen Béninois et résident permanent au Bénin, a plusieurs années d'expérience dans le renforcement des capacités, la gouvernance et le développement institutionnel avec des domaines aussi divers que la bonne gouvernance et la reddition de comptes dans les nouvelles démocraties, la gestion du cycle des élections, le renforcement des capacités des institutions démocratiques (par exemple le Parlement, les partis politiques, les organisations de la société civile...), le développement institutionnel (en particulier du Parlement). Il a fait partie d'équipes de recherche pluridisciplinaires sur des sujets aussi divers que l'évaluation des institutions et systèmes électoraux, la bonne gouvernance, les élections et les questions liées aux politiques publiques. Il a conçu et mis en œuvre des activités de formation et d'évaluation de différents acteurs clés des processus électoraux au Bénin et dans certains pays ouest-africains. Il est bilingue avec une parfaite maîtrise de l'anglais et du français. Il est titulaire d'un M. Phil en science politique (du Département de science politique, Université de Yale) avec une concentration sur la conception de mécanisme de responsabilisation dans les démocraties nouvelles et d'un doctorat en physique mathématique (de l'Institut de Physique Mathématique, Université nationale du Bénin) avec une concentration sur la théorie de la diffusion.

**Alioune Badara Gueye** est un officier diplômé de l'Ecole Spéciale Militaire de Saint Cyr en France (1998). Il a ensuite servi dans les Forces Armées du Sénégal jusqu'en 2002. Il est également titulaire d'un MBA (2004) et est membre d'organisations de la société civile travaillant sur les problématiques de Paix et Sécurité en Afrique. Ses domaines de recherche sont la Gestion des Ressources de Défense, la Sécurité régionale en Afrique de l'Ouest ainsi que la Gouvernance démocratique et la Réforme du Secteur de la Sécurité.

## Edition

Edité par Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Régional, Abuja

12 Marrakesh Street, Wuse II, Abuja, Nigeria  
Tel +234 (0)9-4137977  
abuja@fes-westafrica.org, www.fes-westafrica.org/abuja

### Coordonnateur:

Sebastian Sperling

### Première Impression:

Octobre 2010

### En collaboration avec :

Unité d'Assistance Electorale de la CEDEAO

### Mise en page:

Uta Herrmann Grafikdesign, Allemagne  
Photo de couverture: © picture-alliance / dpa

Imprimé à Lagos et Abidjan

© Copyright Friedrich-Ebert-Stiftung

Le contenu de cette publication ne peut être reproduit, stocké ou transmis sans l'autorisation préalable du détenteur du copyright. De courts extraits peuvent être cités, à condition que la source soit clairement indiquée. Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou de l'organisation pour laquelle travaille l'auteur.

ISBN 978-978-911-039-1

## Sommaire

Préface .....	6
Introduction.....	7
<b>PREMIERE PARTIE : ROLE DES FORCES DE SECURITE PUBLIQUE DANS LE PROCESSUS ELCTORAL : CONSIDERATIONS GENERALES.....</b>	<b>10</b>
<b>CHAPITRE I : LE PROCESSUS ELECTORAL ET LA QUESTION DE LA SECURITE .....</b>	<b>10</b>
1.1 La démocratie et le processus électoral.....	10
1.2 Quelques caractéristiques essentielles spécifiques du processus électoral .....	12
1.2.1 L'élection est un processus.....	12
1.2.2 Autres caractéristiques de l'élection.....	13
1.3. Le processus électoral et les problèmes de sécurité qui en découlent : les débats actuels.....	16
1.3.1 Les élections : mécanisme de prévention et de résolution des conflits .....	16
1.4. Les problèmes de sécurité inhérents à la mise en œuvre du processus électoral.....	17
1.4.1. Le cadre légal des élections .....	18
1.4.2. La mauvaise gestion de la compétition et de l'opposition.....	20
1.4.3. La mauvaise gestion technique du processus électoral .....	20
1.4.4. La gestion du contentieux électoral .....	21
1.4.5. Le rôle passé des Forces de sécurité (FS) .....	21
1.5. Les réformes du secteur de la sécurité et les spécificités de l'Afrique de l'Ouest.....	22
1.5.1. L'ampleur des problèmes de sécurité électorale .....	22
1.5.2. La réforme du secteur de la sécurité .....	23
1.6. L'inégalité des groupes sociaux devant les violences électorales.....	24
Résumé du Chapitre I.....	25
<b>CHAPITRE II : ROLE ATTENDU DES FORCES DE SECURITE DANS LE PROCESSUS ELECTORAL .....</b>	<b>27</b>
2.1 La nécessité de l'implication des FS dans le processus électoral.....	27
2.1.1 Le rôle des FS dans le processus électoral.....	28
2.2. Les exigences de la participation des FS au processus électoral : exigences internes et RSS .....	30
2.2.1 Les exigences comportementales.....	30
2.2.2 Les exigences de légitimité .....	31
2.3 Les exigences de compétence.....	32
2.3.1 Structure organisationnelle adaptée.....	32
2.3.2 Compétence requise pour la sécurisation du processus électoral .....	32
2.3.3 Effectifs nécessaires(en quantité et en qualité) .....	33
2.4 Les exigences de moyens .....	33
2.5 Les problèmes que peuvent poser la participation des FS au processus électoral.....	34
2.5.1 Un biais dangereux.....	34
2.5.2 Une offre sécuritaire inappropriée .....	34
2.5.3 Les autres acteurs du processus .....	34
Résumé du Chapitre II.....	35
<b>CHAPITRE III : RELATIONS , ENTRE L'ORGANE EN CHARGE DE LA GESTION DES ELECTION ET LES FORCES DE SECURITE IMPLIQUEES DANS LA GESTION DU PROCESSUS ELECTORAL .....</b>	<b>37</b>

3.1	L'organe en charge de la gestion des élections et la supervision des élections .....	37
3.1.1	Aperçu des tâches de l'organe en charge de la gestion des élections (OGE) .....	37
3.1.2	Contrôle de l'exécution des tâches essentielles des élections par l'OGE .....	38
3.1.3	Contrôle de l'implication des FS dans le processus électoral par l'OGE.....	38
3.1.4	Les rapports réglementaires entre les structures en charge de la gestion du processus électoral et les Forces de sécurité .....	39
3.2	La structure organisationnelle requise pour une meilleure collaboration entre les OGE et les FS.....	39
3.2.1	Les exigences de la participation des FS au processus électoral .....	40
	Résumé du Chapitre III .....	41

## **CHAPITRE IV : ROLE DES FORCES DE SECURITE DANS LE PROCESSUS ELECTORAL**

<b>POST-CONFLIT .....</b>	<b>43</b>	
4.1	Les problèmes de sécurité spécifiques au processus électoral post-conflit.....	43
4.1.1	La déliquescence de l'Etat.....	43
4.1.2	Le vide juridique .....	43
4.1.3	Les tensions politiques et les violences résiduelles .....	44
4.1.4	Un équilibre social fragile.....	44
4.2	Les difficultés d'identification des électeurs .....	45
4.3	Le rôle que peuvent jouer les FS dans un processus électoral post-conflit .....	45
4.3.1	La phase préélectorale.....	45
4.3.2	Le jour du scrutin .....	46
4.3.3	La phase postélectorale .....	46
4.4	Les exigences de la participation des FS au processus électoral post-conflit .....	46
4.4.1	La nécessité d'un cadre juridique adapté.....	47
4.4.2	L'assistance régionale et internationale pour la mise à niveau des FS : organisation, hommes, moyens .....	47
4.4.3	Les problèmes que peut poser la participation des FS au processus électoral post-conflit .....	48
4.4.4	Le déficit de confiance entre les FS et les citoyens .....	48
4.4.5	L'incapacité des FS à remplir les missions .....	48
	Résumé du Chapitre IV.....	48

## **DEUXIEME PARTIE : ETAT DES LIEUX DE LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL EN**

### **AFRIQUE DE L'OUEST : ANALYSE COMPAREE.....50**

## **CHAPITRE V : LA LEGISLATION ET LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL .....50**

5.1	Le rôle des FS dans le processus électoral.....	50
5.1.1	Une réglementation sommaire en ce qui concerne le rôle des FS .....	51
5.1.2	Une mise à l'écart des Forces armées .....	52
5.1.3	Le maintien à distance des FS .....	53
5.2	Les moyens prévus pour la participation des FS au processus électoral .....	53
5.3	Le cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral .....	54
	Résumé du Chapitre V .....	55

<b>CHAPITRE VI : LA REALITE DE LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL .....</b>	<b>56</b>
6.1 La réalité du rôle des FS dans le processus électoral .....	56
6.1.1 Aspect technique de la sécurisation des élections .....	56
6.2 La réalité des moyens pour la participation des FS au processus électoral .....	59
6.2.1. Les ressources humaines pour l'implication des FS dans le processus électoral.....	59
6.2.2. Les ressources financières et matérielles pour la participation des FS au processus électoral.....	62
6.3 La réalité du cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral....	64
Résumé du Chapitre VI.....	65
<b>CHAPITRE VII : LA REALITE DES RELATIONS ENTRE LES FS ET LES STRUCTURES EN CHARGE DE LA GESTION DU PROCESSUS ELECTORAL .....</b>	<b>67</b>
7.1 La réalité des structures organisationnelles existantes. ....	67
7.2 La supervision effective de l'implication des FS dans le processus électoral par les OGE.....	68
7.3. Les facteurs qui concourent à la détermination de l'environnement de supervision des FS par les OGE .....	70
7.3.1. Quelques facteurs favorables à la supervision des FS par les OGE.....	70
7.3.2 Les facteurs défavorables aux rapports entre les FS et l'OGE .....	72
Résumé du Chapitre VII.....	74
<b>TROISIEME PARTIE : LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : PERSPECTIVES .....</b>	<b>76</b>
<b>CHAPITRE VIII : QUELQUES AXES D'AMELIORATION DE LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL.....</b>	<b>77</b>
8.1 Conditions pour une meilleure participation des FS au processus électoral .....	77
8.1.1 Conditions liées au cadre légal des élections.....	77
8.1.2 Conditions liées au cadre institutionnel.....	80
8.1.3 Conditions liées à l'aspect «psychologique» de la sécurité pendant les élections .....	81
8.2 Sources possibles des problèmes de sécurité liés aux élections .....	82
8.2.1 Les acteurs institutionnels.....	82
8.2.2 Les autres acteurs.....	84
Résumé du Chapitre VIII.....	86
<b>CHAPITRE IX : FORMES D'ASSISTANCE EN MATIERE DE PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST .....</b>	<b>87</b>
9.1 Les actions de renforcement des capacités.....	89
9.1.1 Les actions de formation .....	89
9.1.2 Identification et propositions d'appuis spécifiques .....	90
9.2 Initiatives pour des propositions de solutions et prospectives .....	92
Résumé du Chapitre IX.....	92
Conclusion.....	94
Glossaire.....	95
Bibliographie.....	100

## Préface

Cette étude n'aurait pas dû être faite ! Dans une démocratie qui fonctionne, la réponse à la question de savoir le rôle que doivent jouer les forces de sécurité dans les processus électoraux devrait être : ils ne jouent aucun rôle spécifique.

Toutefois, pour les nouvelles démocraties en Afrique de l'Ouest, les élections restent un facteur déclencheur principal de la violence et l'insécurité, et les forces de sécurité (police, gendarmerie, armée) jouent un rôle clé dans les processus électoraux dans la région. Leur participation est très différente d'un pays à pays, et le bilan de cette participation est mitigé. Le débat se poursuit sur la façon d'assurer la sécurité lors des processus électoraux et comment faire en sorte que la participation des forces de sécurité permette au mieux la tenue d'élections libres et équitables.

Le Réseau des Commissions électorales de la CEDEAO (RESAO), lors de sa première réunion de comité directeur à Abidjan en août 2008, a décidé de relever le défi en établissant d'abord une solide analyse comparative sur le rôle des forces de sécurité dans les processus électoraux dans la région. L'Unité d'assistance électorale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (UAE/CEDEAO) et la Friedrich-Ebert-Stiftung ont conjointement commandité les études respectives. Les termes de référence et la sélection des études de cas ont été débattus et adoptés au cours de la réunion du comité directeur du RESAO à Niamey en mai 2009.

A la fin de la partie théorique de l'étude (Mai à Octobre 2009) et la phase de recherche sur le terrain (de Novembre 2009 à Février 2010), les auteurs ont présenté leurs conclusions à un groupe d'experts à Abuja en Mars 2010, au cours d'un atelier co-organisé par la CEDEAO et FES. Les discussions au cours de cet atelier ont considérablement enrichi l'étude. Les participants à ces différents ateliers méritent amplement un mot de remerciement, de même que tous les interlocuteurs interrogés lors cette étude, les bureaux de la FES, qui ont organisé la phase de terrain ainsi que RESAO pour avoir suscité ce projet de recherche.

L'étude devrait permettre de fournir des idées aux personnes intéressées dans l'amélioration de la gestion des élections et l'organisation d'élections libres et équitables, sur la façon de sécuriser les processus électoraux, en particulier dans les situations post-conflit. D'autre part, l'étude est destinée à alimenter le débat sur la gouvernance

et la réforme du secteur de sécurité et les rôles et responsabilités des forces de sécurité dans les systèmes démocratiques en Afrique de l'Ouest.

En fin de compte, ces discussions nous l'espérons, contribueront à faire avancer la consolidation de la démocratie dans la région. La militarisation des processus politiques et des élections en particulier, est préoccupante. L'émergence d'élections libres et équitablement bien gérées, de leaders politiques responsables et de systèmes démocratiques inclusifs, nous osons espérer, permettront de mettre un terme à cette tendance et réduire le rôle que les forces de sécurité ont à jouer dans les processus électoraux au strict minimum. Les élections ne devraient plus être des déclencheurs de violence et d'insécurité.

*Francis Oké*

*Chef par Intérim*

*Unité d'Assistance Electorale, CEDEAO*

*Sebastian Sperling*

*Coordinateur*

*Bureau Regional de FES, Abuja*



## Introduction

Autant le dire d'emblée, ce document n'est pas un plaidoyer en faveur de l'incontournable nécessité d'impliquer obligatoirement les Forces de sécurité (FS) dans le processus électoral. Il ne s'agit donc pas de défendre l'assertion selon laquelle les FS devraient être obligatoirement impliquées dans le processus électoral. Il suffit de considérer ce qui est la norme dans les pays de démocraties anciennes ou établies où les élections ne sont pas génératrices de conflits pas plus qu'elles ne nécessitent d'implication particulière des FS.

En réalité, le constat évident, dans les pays de démocratie nouvelles où naissantes, ne serait-ce que celles d'Afrique de l'Ouest, est que par la force des choses, la participation des FS pour régler ou garantir la sécurité électorale est une nécessité.

Du coup, dans une démarche très pragmatique, et alors que pour l'heure et pendant encore longtemps probablement, il n'y a pas d'autre choix que de compter avec l'implication des FS, la question qui se pose est de savoir comment faire en sorte qu'elle soit, à la fois, la plus efficace et la moins nocive possible ; autrement dit, comment maximiser les avantages d'une telle implication tout en en réduisant les inconvénients à leur plus simple expression.

En fait, la troisième vague de démocratisation, qui a commencé vers le milieu des années 1970 en Europe du Sud, a atteint les rivages du continent africain entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. A cette occasion, la plupart des peuples de la sous-région ouest-africaine ont opté pour l'érection dans leurs pays de systèmes de démocratie pluraliste basés sur l'Etat de Droit. Ils ont également choisi l'élection comme la principale voie de sélection de leurs concitoyens chargés de les représenter dans la gestion au quotidien des affaires de la cité. Ainsi, depuis l'avènement du Renouveau démocratique aux alentours du début des années 1990, plus d'une centaine de compétitions électorales ont été organisées dans les 15 pays de l'Afrique de l'Ouest.

S'il est vrai qu'après environ une vingtaine d'années de recours aux élections pour la désignation des gouvernants de ces différents pays des progrès notables ont été réalisés, il est tout aussi vrai que le chemin qui sépare lesdits pays de l'organisation d'élections propres (c'est-à-dire des élections pacifiques, justes, équitables, libres etc.) est encore long.

Bien des questions inhérentes aux élections méritent une attention particulière, mais celles relatives à la sécurité pendant la période électorale font certainement partie des points majeurs qui demeurent et auxquels doivent faire face les nouvelles démocraties ouest-africaines si elles veulent véritablement améliorer la qualité du processus électoral.

De fait, les élections demeurent l'un des premiers facteurs « conflictogènes » remarquables dans les pays de l'Afrique de l'Ouest. En effet, la préparation des élections, leur déroulement ou encore la proclamation de leurs résultats sont des moments de la vie d'une nation propices à des tensions, souvent vives, qui aboutissent, le plus souvent, à une confrontation menaçant la stabilité politique et la paix.

Le mode d'implication des Forces de sécurité (FS) et leurs performances dans la participation au processus électoral sont l'une des sources possibles d'insécurité et de paix lors des élections. En effet, l'observation révèle que tantôt les FS font délibérément intrusion dans le processus électoral d'une manière ou d'une autre, tantôt c'est leur performance qui n'est pas à la hauteur et/ou encore ce sont les autres acteurs du processus qui ne leur font pas confiance.

Au delà du mode de participation des FS, ce sont les comportements et attitudes de tous les acteurs-clés du processus électoral, en commençant par les citoyens ordinaires, qui peuvent être en cause. Qu'il s'agisse des parlementaires ou des animateurs de l'Exécutif en passant par ceux du Judiciaire et/ou du Juridictionnel, des partis politiques ou des candidats, des médias et de la société civile ... tous constituent des sources potentielles de conflits lors des élections. C'est ainsi que, pendant la période des élections, les désaccords dont certains finissent par déboucher sur la violence et l'insécurité apparaissent soit en amont du processus électoral, parce que les acteurs ne sont pas d'accord sur les règles qui doivent le régir ou sur les modalités de l'organisation des élections, soit en aval, parce que les candidats malheureux considèrent que les résultats proclamés ne reflètent pas la volonté des électeurs.

Cependant, aujourd'hui, il est communément admis que les élections ne sont pas par elles-mêmes une source d'insécurité et de conflit. Au contraire, lorsqu'elles sont bien gérées, les élections sont supposées aider à prévenir les conflits, à arbitrer entre les différentes conceptions de la gestion des affaires de la cité et peuvent même servir de soupape de sûreté dans toute démocratie représenta-

tive digne de ce nom. Mieux, depuis la fin de la guerre froide, les élections multipartistes sont devenues une composante quasi indispensable de tous les accords de paix parce qu'elles peuvent contribuer à l'édification de la paix dans les pays post-conflits.

En dépit de ce qui précède, s'il arrive que des actions de nature à créer ou à accroître l'insécurité ont lieu pendant le processus électoral et que rien n'est fait pour les contrôler et, éventuellement, les enrayer, les conséquences pour les résultats des élections, la paix et même pour l'ensemble du système démocratique sont bien connues. Parfois, ce peut être la disqualification de certains candidats ou de certains partis politiques ; d'autres fois, ce peut être plutôt un contentieux électoral interminable. Ou encore, ces conséquences peuvent se traduire, carrément, par l'abandon de tout le processus ou alors l'élection d'autorités politiques illégitimes, voire une instabilité politique ou, pire, la guerre civile etc.

Face à ce problème, des solutions possibles disponibles sont multiples et variées. L'une d'entre elles consiste en une association pertinente des corps spécialisés en matière de sécurité que sont les Forces de sécurité publique à la gestion des élections. Une autre solution, qui est un complément naturel et indispensable de la première, consiste en l'amélioration de la qualité de la contribution de tous les autres acteurs-clés du processus électoral étant donné que chacun d'eux est, potentiellement, une source de violence, d'insécurité et de conflit pendant les élections.

Comme de juste, la présente étude a pour objet principal le recours pertinent aux corps spécialisés en matière de sécurité dans la gestion des élections dans les démocraties nouvelles de l'Afrique de l'Ouest. En réalité, un tel recours ne va pas sans poser quelques problèmes, sans entraîner quelques coûts. En effet, il s'agit d'impliquer les FS dans le processus électoral sans qu'elles deviennent à leur tour, pour autant, une source de biais du processus électoral étant donné la nature intimidante de ces forces, le potentiel de violence dont elles sont porteuses ainsi que le passé politique de chacun des pays de la sous-région et le rôle qu'y ont joué les FS.

Après une vingtaine d'années de pratique du processus démocratique dans les nouvelles démocraties d'Afrique de l'Ouest et, par conséquent, de recours systématique aux élections pour opérer le choix des gouvernants, il est grand temps et utile de procéder à un état des lieux du rôle joué par les FS dans le processus électoral. Comme il fallait s'y attendre les expériences, les expéri-

mentations et les performances en matière de participation des FS au processus électoral varient selon les pays.

S'il existe bien des points communs entre tous les pays de la sous-région, des points de différence ne manquent pas non plus. En effet dans tous les pays visités dans le cadre de la présente étude, le désir de garder les FS loin des élections est nettement perceptible, entre autres. Ceci s'observe, notamment et pour citer quelques exemples, à travers le quasi-silence des législations électorales en ce qui concerne la participation des FS au processus électoral, les rapports qui existent entre les FS et les autres acteurs du processus électoral,

notamment l'organe de gestion des élections (OGE), la gestion directe du processus électoral ou encore la distance délibérément créées entre les FS et le processus électoral lorsqu'elles participent à la sécurisation des élections.

Par ailleurs, le contenu réel des législations électorales relatives à la participation des FS au processus électoral bien que sommaire n'est pas le même dans tous les pays. Certains des pays étudiés, en général ceux qui sortent de crise, ont des textes un peu plus élaborés que d'autres. Des différences existent également entre les pays étudiés en ce qui concerne la pratique que ce soit par rapport au cadre institutionnel d'implication des FS dans le processus électoral ou vis-à-vis du mode de détermination et de contrôle de l'utilisation des moyens prévus pour leur participation auxdits processus.

C'est dans ce cadre que la présente étude, qui a pour échantillon six (06) pays de la sous-région à savoir le Ghana, la Guinée-Bissau, la Guinée-Conakry, le Nigéria, le Sénégal et le Togo a pour but principal de faire une analyse comparée du rôle des Forces de sécurité dans le processus électoral de ces pays.

Parmi les principaux critères qui ont présidé au choix des pays retenus dans le cadre de cette étude, on peut mentionner :

- la langue : anglophone, francophone et lusophone ;
- la nature de l'organe de gestion des élections : mixte (Gouvernement et Commission électorale indépendante) ou uniquement Commission électorale ;
- la situation du pays : c'est-à-dire d'un côté les pays où la situation est normale et, de l'autre, ceux qui organisent des élections de sortie de crise ;
- la qualité des élections organisées : élections réussies ou ayant entraîné des protestations et des violences.

L'étude vise à :

- donner un aperçu des débats (théoriques et académiques) actuels sur le rôle des FS dans le processus électoral ;
- faire l'état des lieux du rôle des FS dans le processus électoral dans les six pays de l'étude ;
- dégager des pistes de réflexion pour l'amélioration du statu quo en matière de participation des FS au processus électoral et proposer des formes d'assistance de la CEDEAO aux pays membres de la Communauté.

Pour atteindre les objectifs qui lui sont impartis, cette étude sera menée selon une démarche en trois étapes. Ainsi, dans un premier temps (Première partie), il sera question de quelques considérations générales sur le rôle des Forces de sécurité dans le processus électoral. Puis, dans un deuxième temps (Deuxième partie), il sera procédé à l'état des lieux de la participation des Forces de sécurité au processus électoral en Afrique de l'Ouest. Enfin, dans un troisième temps (Troisième partie), l'on abordera la question des perspectives de la participation des Forces de sécurité auxdits processus.

## PREMIERE PARTIE ROLE DES FORCES DE SECURITE PUBLIQUE DANS LE PROCESSUS ELECTORAL : CONSIDERATIONS GENERALES

### CHAPITRE I : LE PROCESSUS ELECTORAL ET LA QUESTION DE LA SECURITE

En ce début du 21<sup>e</sup> siècle, le mode de gestion des affaires de la cité auquel la grande majorité des pays de la planète a recours<sup>1</sup> est la démocratie. Qu'il s'agisse de sa forme directe, pratiquée dans les cités-républiques de la Grèce antique, ou de sa forme représentative caractéristique de l'époque actuelle, les citoyens ont toujours recouru à l'élection pour la mise en œuvre de la démocratie. Mieux, depuis la troisième vague de démocratisation commencée en Europe du sud au milieu des années 70, l'élection est devenue une caractéristique majeure de la démocratie au point où, non seulement personne ne saurait imaginer un régime qui se voudrait démocratique sans élections, mais encore le risque est réel aujourd'hui que l'on confonde la tenue d'élections régulières, raisonnablement transparentes et compétitives, avec la démocratie.

Cependant, l'élection, comme mode de dévolution du pouvoir d'Etat ne génère pas seulement des bienfaits, n'est pas sans risque pour la démocratie, surtout lorsque celle-ci est jeune. En effet, de façon générale, l'élection présente des caractéristiques propres qui peuvent faire d'elle, si elle n'est pas bien gérée, une source potentielle d'insécurité, de conflits et d'instabilité pour le système démocratique dans son ensemble. Plus spécifiquement, la question de la sécurité pendant le processus électoral constitue l'un des problèmes majeurs que pose la gestion

1. Surtout depuis le début de la troisième vague de démocratisation qui a commencé au milieu des années 1970 par les transitions démocratiques en Espagne (1974), au Portugal (1974-75) et en Grèce (1974). La vague de démocratisation est définie, par S. Huntington, comme „un ensemble de transitions de régimes non démocratiques vers des régimes démocratiques qui a lieu dans un laps de temps spécifique et qui dépasse de façon substantielle, les transitions en sens inverse“. Suivant cette définition, c'est, dans l'histoire de l'humanité, la troisième fois que dans une période donnée un nombre élevé de pays tentent une transition vers la démocratie. Il a situé la première phase entre 1828 et 1926, la seconde, entre 1943 et 1962 et la troisième vague à partir de 1974.

des élections, notamment dans les démocraties nouvelles, particulièrement celles de l'Afrique de l'Ouest.

La question de la sécurité pendant la mise en œuvre du processus électoral pose aux démocraties jeunes des problèmes de grande ampleur. En effet, la question de la sécurité pendant les élections peut se poser à toutes les étapes du processus électoral, c'est-à-dire aussi bien à la phase pré-électorale, électorale que postélectorale. Son importance est telle qu'elle implique la quasi-totalité des acteurs du processus électoral en partant des citoyens ordinaires jusqu'aux animateurs des Institutions de la République. Parfois, au delà desdits acteurs, la question de la sécurité pendant les élections implique aussi des acteurs externes (sous-régionaux ou non) au pays où se tiennent les élections. Il arrive également que, dans le cadre d'un même pays, différents groupes de citoyens présentent des niveaux différents de vulnérabilité à l'insécurité pendant le processus électoral.

Ce premier chapitre, qui est subdivisé en quatre (04) sections, présente les liens entre la démocratie et les élections (1.1) et passe en revue quelques-unes des caractéristiques du processus électoral (1.2). Il présente également les principaux problèmes de sécurité que posent la mise en œuvre du processus électoral (1.3) et, enfin, montre les différences ou les nuances qui rendent certains groupes de citoyens plus vulnérables que d'autres à l'insécurité électorale (1.4).

#### 1.1 La démocratie et le processus électoral

La démocratie, telle que nous l'évoquons tantôt, a toujours eu recours aux élections comme le mécanisme par excellence de prise de décision.

Il peut paraître étrange d'évoquer le recours aux élections dans les cités-républiques de la Grèce antique alors qu'il s'agissait de démocraties directes, c'est-à-dire de démocraties où c'était le peuple lui-même qui se gouvernait. La réalité est, en fait, légèrement nuancée. La véritable différence entre les démocraties directes et les démocraties représentatives se situe non pas en ce que les premières n'ont aucun recours aux élections, mais plutôt en ce que dans les secondes, le peuple en corps uni ne joue aucun rôle dans la gestion au quotidien des affaires de la cité.

En effet, dans les démocraties directes de la Grèce antique, les élections étaient utilisées pour la prise de déci-

sion dans plusieurs domaines. Par exemple, les postes les plus importants ainsi que ceux pour lesquels un niveau minimum de compétence était jugé vital étaient pourvus par l'intermédiaire des élections. En guise d'illustration, au 5e siècle avant Jésus-Christ, il en était ainsi pour les postes d'Officiers Généraux, de hauts fonctionnaires militaires ainsi que pour les principales magistratures financières.

Voilà pourquoi, par exemple, pendant toute l'histoire de la démocratie athénienne, il y avait une certaine relation entre l'exercice de fonctions électives et l'appartenance aux élites politiques et sociales. C'était, en effet, dans les fonctions électives beaucoup plus que parmi les magistrats tirés au sort que se rencontraient les personnalités les plus éminentes.

S'il peut paraître étrange, ou tout au moins surprenant, de recourir jusqu'à un certain point aux élections dans des démocraties directes, la chose est aisément concevable et paraît même couler de source lorsqu'il s'agit des démocraties contemporaines dites représentatives. Ceci s'explique dans la mesure où, par définition, la démocratie représentative est le système politique où le peuple gouverne à travers ses représentants. Le peuple, pour gouverner dans ce genre de système, a donc besoin de mécanismes appropriés pour la sélection de ses représentants qui seront chargés de gouverner en son nom et pour lui. Dans les démocraties représentatives contemporaines, l'élection a toujours été préférée aux autres modes possibles de sélection des représentants du peuple chargés de gouverner au nom du peuple et pour le peuple<sup>2</sup>, et ce pour diverses raisons<sup>3</sup>.

En effet, l'élection s'est imposée très tôt, pratiquement dès la naissance du concept de démocratie représentative, et est demeurée à ce jour, ne serait-ce qu'à travers certains de ses aspects, le mode le plus répandu de sélection des dirigeants politiques. Contrairement aux régimes politiques passés qui faisaient usage du tirage au sort dans des proportions et des formes diverses, l'élection est devenue l'institution centrale du gouvernement représentatif, surtout en ce qui concerne le choix des gouvernants.

Ce phénomène a pris une ampleur particulière avec l'avènement de la troisième vague de démocratisation qui a fait de la démocratie le régime politique le plus ré-

pandu dans le monde. En effet, avec cette vague de démocratisation, le nombre de régimes politiques qui se veulent démocratiques à travers le monde est passé de 39 en 1974 à plus de 120 aujourd'hui. Cette tendance n'a pas épargné l'Afrique, d'une façon générale, ni l'Afrique

Ere	Elections multipartites	Elections mono-partites	Pas de partis
1950-1959	12	2	0
1960-1969	31	26	0
1970-1979	17	33	0
1980-1989	18	45	0
1900-1999	79	3	5
2000-2003	26	0	2
Total	183	109	7

Tableau n°1 : Evolution des types d'élections entre 1950 et 2003

Source: Communication à l'Atelier de l'Union africaine sur l'observation électorale à Dakar en mars 2010

de l'Ouest, en particulier, où la quasi-totalité des systèmes politiques de la sous-région se sont libéralisés<sup>4</sup> entre la fin des années 1980 et les années 2000 (voir le Tableau n°1 ci-dessous).

Sur la même lancée, un autre élément essentiel a encore accru l'ampleur déjà remarquable du phénomène électoral : c'est la place centrale, fondamentale, accordée à l'élection dans les nouvelles démocraties de la 3e vague. Au jour d'aujourd'hui, un système politique sans élections compétitives, libres et justes pour la sélection de ses dirigeants peut difficilement être considéré comme une démocratie. De la même manière, et comme nous l'évoquions tantôt, le risque est actuellement assez élevé que la confusion soit faite entre un système politique où des élections de qualité raisonnable sont régulièrement organisées et une démocratie, autrement dit entre une «démocratie électorale» et une démocratie tout court.

Le risque de confondre une démocratie électorale avec la démocratie est d'autant plus élevé que la qualité des élections fait aujourd'hui partie des critères d'appréciation du degré de consolidation des nouvelles démocraties.

2. Par exemple, le tirage au sort, pourtant considéré par Aristote comme le mode de sélection le plus démocratique.

3. Des raisons qu'il ne paraît pas nécessaire d'évoquer dans le cadre de la présente étude.

4. Par système politique libéralisé, il faut entendre un système politique qui a connu une sorte d'ouverture et un degré d'acceptation de la compétition dans le processus d'accès au pouvoir et dans la jouissance des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

ties. C'est ainsi que pour les auteurs de la tradition Schumpeterien par exemple, peut être considéré comme démocratique « ... un système politique où les gouvernants-clés sont choisis à travers des élections libres et compétitives auxquelles participent tous les citoyens jouissant de leurs droits civiques. »<sup>5</sup>

En dépit de la place centrale qui lui est ainsi accordée en ce 21<sup>ème</sup> siècle, et de toutes les qualités et vertus qu'on peut lui attribuer, à tort ou à raison, l'élection ne va pas sans poser ses propres difficultés, notamment pour ce qui concerne les nouvelles démocraties ouest-africaines. L'organisation d'élections réellement libres et équitables demeure une véritable gageure pour toutes les démocraties du monde, comme l'ont montré bien des cas tels que celui d'une démocratie aussi vieille que les Etats-Unis d'Amérique en l'an 2000. A l'évidence, et a fortiori, la gestion du processus électoral représente encore plus de défis pour les démocraties nouvelles en général, et pour celles d'Afrique de l'Ouest, en particulier.

Lorsqu'elle n'est pas gérée de manière assez satisfaisante, l'élection, peut contribuer à mettre en danger le processus de démocratisation qu'elle est supposée servir. Lorsque la gestion du processus électoral, voire le processus électoral lui-même est de qualité douteuse, cela peut engendrer l'insécurité, l'instabilité et même la remise en cause de tout le processus de démocratisation. Lorsque le système électoral n'est pas adéquatement conçu et/ou que la conduite du processus électoral est partielle et biaisée, ceci peut conduire au renforcement des clivages ethniques, régionalistes, à la perte de légitimité des autorités élues, à la contestation, à une explosion sociale, à la remise en cause des institutions, à des conflits et déboucher sur la violence.

Des exemples abondent en Afrique et, tout particulièrement, en Afrique de l'Ouest qui illustrent parfaitement le fait que la gestion du processus électoral est un déterminant majeur de la stabilité et de la paix dans les nouvelles démocraties de la sous-région. Les insuffisances dans la conduite du processus électoral peuvent constituer en elles-mêmes un danger ou servir de prétexte à certains acteurs importants du processus électoral pour mettre en danger le processus de démocratisation, notamment à travers le recours à toutes sortes de moyens, particulièrement des moyens illégaux. Les cas édifiants de la Côte d'Ivoire, du Togo, de la Sierra Léone, du Libé-

ria, pour se limiter à ces exemples bien connus, sont là pour en témoigner. Dans chacun de ces cas, les élections mal gérées ont contribué d'une manière ou d'une autre aux crises parfois extrêmement graves et déstabilisatrices connues ou que vivent encore ces pays.

Afin de réduire les risques de récurrence de toutes ces insuffisances dont les conséquences peuvent être dramatiques, il est nécessaire d'approfondir la connaissance des spécificités majeures de tout processus électoral. De fait, chacune de ces spécificités lorsqu'elle est mal gérée est une source potentielle d'insécurité, de menace plus ou moins grave à la paix et de violence.

## 1.2 Quelques caractéristiques essentielles spécifiques du processus électoral

Essentielle et indispensable pour apprécier et déterminer le caractère démocratique d'un système politique et à son bon fonctionnement, l'élection possède quelques caractéristiques essentielles.

### 1.2.1 L'élection est un processus

Dans le cadre d'une démocratie représentative, l'élection doit être perçue et gérée comme un processus et non comme un événement ponctuel qui se produit uniquement un jour donné ou pendant un nombre réduit de jours. Il s'agit plutôt bien d'un processus – appelé le processus électoral ou le cycle électoral – qui peut parfois se dérouler de manière continue – presque sans interruption entre deux échéances électorales. Le cycle électoral peut être divisé en trois (03) phases à savoir les phases pré-électorale, électorale et postélectorale.

#### 1.2.1.1 La phase préélectorale

La phase préélectorale consiste en la période allant du début de la préparation effective de l'élection considérée jusqu'à la fin de la campagne électorale. Cette phase est essentiellement consacrée aux activités de préparation et de mise en œuvre des tâches directement liées à la préparation de l'élection. Il s'agit, par exemple, de l'élaboration ou de l'amendement du cadre légal, de la formation des agents électoraux et de la sensibilisation des citoyens,

5. Samuel P. Huntington, *The Third Wave : democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

de l'établissement ou de l'actualisation de la liste électorale, la campagne électorale etc.

### 1.2.1.2 La phase électorale (la période électorale)

La phase électorale concerne le jour du scrutin, c'est-à-dire le vote ou encore les opérations de vote, et dure, en général, une journée (mais elle peut durer plusieurs jours dans certains pays). Cette phase inclut toutes les opérations qui concourent à l'expression du suffrage par les électeurs et elle se termine avec la fermeture des bureaux de vote.

### 1.2.1.3 La phase postélectorale

La phase postélectorale consiste en la période située entre la fermeture des bureaux de vote (c'est-à-dire la fin de la période électorale) et la proclamation des résultats définitifs (après que le contentieux électoral a été vidé). Cette période inclut, selon les spécificités de chaque pays, des opérations telles que la centralisation des résultats (qui peut se faire au niveau local ou au niveau national), la proclamation des résultats provisoires, la gestion du contentieux électoral et la proclamation des résultats définitifs.

Le découpage du cycle électoral en phases a toujours un côté arbitraire. En effet, la ligne de démarcation entre les différentes phases telle qu'indiquée ci-dessus peut être déplacée sans pour autant nuire à la pertinence des analyses faites ici. Mieux, chaque phase peut être rallongée selon les activités et les tâches que l'on décide d'y inclure, et les activités d'une phase peuvent s'exécuter durant une autre phase suivant les circonstances et les spécificités de chaque pays.

Les spécificités du processus électoral ne s'arrêtent pas à ce qui vient d'être dit. En effet, l'élection présente d'autres caractéristiques.

## 1.2.2 Autres caractéristiques de l'élection

Une élection ou, plus précisément, un processus électoral comporte un certain nombre de spécificités qui font de lui un événement potentiellement « conflictogène », c'est-à-dire potentiellement générateur ou porteur de conflits ou encore susceptible de générer des conflits. Il

s'agit, en réalité, d'un certain nombre de dispositions nécessaires pour l'organisation des élections mais dont la mise en œuvre peut avoir des implications politiques auxquelles, de ce fait, les acteurs politiques et les citoyens sont très sensibles. Pour l'essentiel, ces dispositions sont relatives aux mesures nécessaires qu'il faut prendre pour augmenter les chances d'organisation d'élections libres, équitables, transparentes et suffisamment inclusives.

### 1.2.2.1 L'élection : un cadre législatif.

En plus d'être, et probablement parce que c'est un processus, l'élection, pour être gérée de manière crédible et pertinente, nécessite et ne peut se dérouler convenablement que dans un cadre législatif adéquat. Le contenu de ce cadre légal varie suivant les spécificités et les traditions juridiques de chaque pays. De façon générale, le cadre législatif électoral inclut au minimum les dispositions de la Constitution relatives à la gestion des élections et les lois électorales ou le code électoral.

Au delà de cette législation minimale, l'on peut, selon le contexte spécifique de chaque pays, également inclure dans le cadre législatif électoral<sup>6</sup>, les textes relatifs aux partis politiques, au découpage électoral (qui ne coïncide pas nécessairement avec le découpage territorial administratif), à la liste électorale et à la protection des données individuelles, au financement des élections, à l'organisation des élections pour des postes électifs non politiques etc.

Les textes ainsi évoqués sont, en général, complétés par les principes et standards régionaux et internationaux découlant des droits et libertés fondamentaux établis par les traités et les engagements politiques respectifs des pays. En ce qui concerne les pays de l'Afrique de l'Ouest, l'on peut citer parmi les textes qui complètent l'arsenal juridique électoral de chaque pays la Charte Universelle des Droits de l'Homme, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, le Protocole relatif au Mécanisme de Prévention des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité, le Protocole additionnel sur la Démocratie et la Gouvernance etc.

Le cadre législatif de l'organisation des élections occupe une place centrale dans la bonne gestion du processus

6. L'étendue des textes inclus dans la législation électoral est généralement associée à l'ampleur des attributions de la (des) structure(s) en charge de la gestion des élections.

électoral, c'est-à-dire la gestion d'élections libres, pacifiques, transparentes et crédibles. En effet, le cadre légal des élections a un impact sur tous les autres aspects de la gestion du processus électoral.

#### La dimension politique

Le cadre légal de la gestion du processus électoral peut avoir un impact politique majeur. En effet, la législation électorale détermine le niveau d'inclusivité du processus électoral<sup>7</sup>, le niveau d'inclusivité du processus démocratique<sup>8</sup>, la proportionnalité du système électoral etc. Toutes ces dimensions, si elles ne sont pas bien gérées, peuvent entraîner l'instabilité et la violence ou, à tout le moins, des tensions et des troubles sérieux.

#### La dimension technique

En dehors de ses conséquences politiques, le cadre légal des élections constitue également un élément central pour la gestion technique du processus électoral. En effet, c'est la législation électorale qui détermine, à la fois, les organes impliqués dans le processus électoral, les relations entre eux, leur mode de composition (et leur provenance), les éventuels rapports de forces entre leurs différentes composantes de même qu'entre les organes, leur mode de fonctionnement, leurs missions et attributions, leur autonomie ou leur indépendance etc. Elle détermine également les éléments d'incitation (l'environnement) nécessaires pour la motivation des acteurs-clés du processus électoral.

### 1.2.2.2 L'élection : un niveau de compétition.

Il s'agit effectivement d'un moment de compétition et d'opposition des prétendants à la gestion du pouvoir. Ces deux éléments – compétition et opposition – sont nécessaires et indispensable si l'on veut que l'élection offre l'occasion et l'opportunité d'une participation de qualité des citoyens au processus démocratique. La gestion du processus électoral suppose, en effet, la création d'un cadre permettant à des groupes politiques défendant des visions de la société différentes (parfois opposées) de solliciter les suffrages des citoyens dans un environnement compétitif. Une bonne organisation du processus

7. c'est-à-dire qui participe et qui ne participe pas au processus.

8. c'est-à-dire à partir de quelle taille un groupe social participe à la prise de décision)

électoral devrait, par conséquent, contribuer à la gestion pacifique des contradictions et des oppositions dont les résultats des élections constituent le dénouement.

### 1.2.2.3 L'élection : un moment privilégié de la participation des citoyens.

Le processus électoral doit également être géré de manière à garantir aux citoyens une participation de qualité au choix des dirigeants. Une participation de qualité des citoyens suppose que des mesures idoines sont prises en vue de leur permettre de jouer leur partition de la meilleure manière qui soit. De telles mesures devraient porter sur toutes les phases du processus électoral. En voici quelques-unes.

La participation de qualité de la part des citoyens exige, par exemple, que le corps électoral soit bien défini, et donc qu'il y ait la garantie d'une liste électorale fiable et valide. Elle doit inclure non seulement tous ceux qui jouissent de leur droit de vote et souhaitent être recensés, mais encore des mesures doivent être prises pour réduire autant que possible les inscriptions illégales et non avenues.

Au delà de la garantie que seuls ceux qui y ont droit participent au processus électoral, une participation de qualité de la part des citoyens requiert aussi que des mesures soient prises afin de leur garantir la participation la meilleure possible. Il s'agit, par exemple, de garantir l'accès à l'information de qualité, la sensibilisation adéquate des citoyens, la création des conditions qui leur garantissent, le jour du scrutin, la libre expression de leurs suffrages. En fait, il s'agit d'organiser les étapes du processus électoral de manière que les citoyens puissent jouir de la quasi-totalité des droits ci-dessus évoqués.

### 1.2.2.4 L'élection : un mécanisme de dévolution et de partage du pouvoir

La finalité de l'élection, c'est la dévolution du pouvoir à des élus, c'est-à-dire à des personnes librement choisies par le peuple grâce à la mise en œuvre du processus électoral. Cet aspect de l'élection devient crucial si l'on se trouve dans un contexte où les caractéristiques de pluralité sociale (ethnique, culturelle, religieuse etc.) sont politisées. En effet, dans un tel contexte, il est très facile et tout aussi risqué que le partage du pouvoir sorti des ur-



nes soit perçu comme un jeu à somme nulle, c'est-à-dire un jeu où ce qui est gagné par un camp est automatiquement perçu comme perdu par un autre camp ou les autres camps.

Dans ce genre de situation, la part du pouvoir qui revient à chaque groupe politique est perçue par les populations comme le critère par excellence pour apprécier le degré d'inclusivité, d'appartenance de ce groupe à la Nation. Une mauvaise gestion du processus électoral peut être alors facilement présentée comme une volonté de fausser délibérément le partage du gâteau national en le rendant inégal ; du coup, ceci peut servir de prétexte pour remettre en cause le processus, les résultats qui en découlent et parfois même le système démocratique lui-même.

### 1.2.2.5 L'administration électorale : un organe efficace de gestion.

Pour garantir une gestion de qualité du processus électoral, il faut également accorder une attention particulière à l'organe ou, le cas échéant, aux organes en charge de l'organisation des élections. Qu'il s'agisse d'une structure autonome ou indépendante (Commission électorale) ou d'organes sous la tutelle du Gouvernement via certains départements ministériels ou encore d'un modèle mixte, ils doivent comporter quelques caractéristiques essentielles.

Au nombre de ces caractéristiques, il est indispensable qu'un organe de gestion des élections, fut-il issu du gouvernement, jouisse tout au moins d'un minimum d'indépendance vis-à-vis des forces politiques, des institutions de la République et de toutes autres forces ou lobbies. De même, un tel organe devrait disposer des moyens de constituer une équipe suffisamment compétente pour exécuter correctement les tâches qui lui seront confiées, soit directement, soit en s'adjoignant l'expertise nécessaire. L'organe en charge de la gestion du processus électoral doit pouvoir faire preuve d'un minimum de transparence de manière à rassurer les populations et les acteurs politiques. Ces caractéristiques ne sont pas exhaustives.

### 1.2.2.6 L'élection : une gestion pertinente du contentieux électoral.

Une bonne gestion du processus électoral nécessite aussi un cadre légal et institutionnel susceptible de favoriser

la résolution pertinente des désaccords qui pourrait subvenir tout au long du processus électoral et relatifs audit processus. Ceci passe par la nécessité de prévoir un système de règlement des conflits liés au processus électoral et adapté à ses exigences. Entre autres, ce système devrait aussi être protégé des influences partisans par son indépendance ; et suffisamment rapide pour agir de manière opportune, c'est-à-dire que les décisions puissent être rendues avec suffisamment de célérité pour satisfaire le critère d'opportunité : autrement dit, pour que ces décisions soient disponibles à temps, au bon moment. Par exemple, une décision qui intervient à la fin d'un mandat électif qu'elle invaliderait n'aurait pas beaucoup d'opportunité ou d'intérêt, surtout si la plainte a été déposée en début de mandat, par exemple.

Au-delà des quelques caractéristiques que nous venons de parcourir, les élections présentent plusieurs autres spécificités qui ne sont pas abordées ici. On peut mentionner, par exemple, le fait que l'élection, lorsqu'elle est bien organisée, représente un pilier essentiel, une condition nécessaire<sup>9</sup> d'une démocratie qui fonctionne, d'une démocratie de qualité. De la même manière, lorsque les élections sont correctement organisées, elles établissent un type de relation entre les élus et les électeurs susceptible d'avoir une influence sur les comportements des premiers une fois aux affaires, qui peut influencer les politiques mises en œuvre car cette relation particulière rend effective et palpable la notion de reddition des comptes de l'élu à l'électeur ou, si l'on préfère, du mandataire au mandant.

De l'avis de la plupart des spécialistes en matière électorale, le processus électoral en lui-même n'est pas conflictogène, c'est-à-dire qu'il ne génère pas de conflit. C'est plutôt la gestion, la mise en œuvre du processus électoral qui peut générer des conflits et la violence. Dans ces conditions, il importe qu'une attention particulière soit accordée à la confection du cadre de gestion du processus électoral, et par conséquent, à la mise en place des déterminants majeurs du processus électoral précédemment évoqués, de manière à réduire au maximum les risques de dérapages. Ceci est d'autant plus important qu'en réalité, la mise en œuvre de chacune des caractéristiques du processus électoral évoquées peut receler des risques de conflit et de violences.

9. Cette condition à elle seule, il est vrai, n'est pas suffisante.

### 1.3. Le processus électoral et les problèmes de sécurité qui en découlent : les débats actuels

A la fois théoriques et politiques, ces débats portent sur la violence électorale, la sécurité durant le processus électoral et les spécificités ouest-africaines.

L'analyse qui suit reprend l'essentiel des débats actuels sur la question et montre que les relations ou interactions entre élections et sécurité (ou insécurité) sont essentiellement basées sur la qualité de la gestion du processus électoral. Un processus électoral convenablement géré, c'est-à-dire transparent, libre et juste, constitue une source majeure de sécurité parce que, non seulement, il facilite la résolution des conflits, mais encore il prévient les conflits ; alors qu'à l'inverse, la mauvaise gestion des élections est une source réelle et prolifique de conflits, de violence et d'insécurité.

Dans cette analyse, nous privilégierons trois axes : les élections comme mécanisme de prévention et de résolution des conflits (1.3.1), les élections comme source d'insécurité (1.3.2) et les facteurs régionaux comme source potentielle de conflits électoraux (1.3.3).

#### 1.3.1 Les élections : mécanisme de prévention et de résolution des conflits

Le processus électoral, lorsqu'il est géré de manière libre, juste, équitable et transparente, contribue à la pacification et à la stabilité des systèmes démocratiques. Il peut aider à la prévention et/ou à la résolution des conflits (à mettre fin à la guerre et à l'instabilité). Des élections bien gérées peuvent offrir une occasion de décompression des tensions sociales tout en constituant un moyen crédible d'accession pacifique au pouvoir. Des élections bien gérées peuvent également constituer une alternative au conflit et à la guerre en permettant l'accession et/ou le partage du pouvoir d'Etat et, de la sorte, faire partie des facteurs de cessation des hostilités entre les groupes bellicérants.

##### 1.3.1.1 Les élections : mécanisme de prévention des conflits

Le processus électoral, lorsqu'il est convenablement géré, aide à prévenir les conflits dans la mesure où il constitue

une voie pacifique de résolution de plusieurs types de désaccords dans la société. Il contribue à départager d'une manière pacifique les différentes visions en matière de mode de gestion des affaires de la cité. L'unanimité est faite aujourd'hui autour de l'idée qu'une bonne gestion du processus électoral offre une manière « civilisée », pacifique de dévolution et de répartition (ou de partage) du pouvoir d'Etat. L'élection contribue également à réduire les tensions au sein du peuple tout en constituant un mécanisme susceptible d'augmenter la légitimité des élus et les chances de durabilité du processus de démocratisation.

Les élections, lorsqu'elles sont bien gérées, donnent la possibilité au peuple d'arbitrer entre les différentes visions en matière de mode de gestion des affaires de la cité. En effet, la bonne gestion du processus électoral favorise, à la fois, l'expression et la résolution pacifiques des désaccords entre les groupes sociopolitiques sur les différentes visions en matière de gestion des affaires publiques, sur les clivages idéologiques etc. Les partisans des différentes positions en présence préfèrent recourir à l'arbitrage des citoyens, arbitres souverains du jeu électoral.

Le processus électoral bien géré constitue également une soupape de sûreté dans toute démocratie représentative digne de ce nom. Il offre, en effet, l'occasion à toutes les catégories de citoyens d'exprimer leurs préoccupations, leurs besoins et même leurs rancœurs sur la manière dont le pays est géré. En outre, il offre aux citoyens l'occasion de demander des comptes à leurs mandataires, de sanctionner les sortants (positivement ou négativement), de formuler des doléances à l'endroit des entrants et, par conséquent, de renforcer leur confiance au processus de démocratisation, d'une façon générale.

La bonne gestion du processus électoral est aussi un mécanisme aléatoire de partage et de dévolution du pouvoir d'Etat. En effet, lorsque les élections sont gérées de manière satisfaisante, elles prennent, aux yeux des acteurs politiques, la forme d'une incertitude sur les résultats possibles auxquelles elles peuvent donner lieu. C'est de cette façon que les élections constituent, pour chaque groupe d'acteurs politiques, l'espoir réaliste qu'il est possible d'accéder au pouvoir d'Etat à force d'investir dans les actions susceptibles de retenir l'intérêt (et les suffrages) des électeurs. Ceci réduit, par la même occasion, l'idée de recours à des moyens illégaux d'accession au pouvoir ou de recours à la violence.

Le rôle des élections en tant que mécanisme de prévention des conflits est encore plus aisé à constater dans les

sociétés plurielles, hétérogènes, surtout lorsque les éléments de clivages sont politisés. Il s'agit, par exemple, des sociétés multiethniques, multiraciales, fragmentées et/ou plurielles jusque sur le plan religieux etc. où ces facteurs influencent les comportements des citoyens en politique. Dans ces conditions, le degré d'inclusivité du système électoral, les élections elles-mêmes et, en définitive, le système démocratique en lui-même, peuvent aider à garantir la participation des groupes sociaux (et donc l'expression et éventuellement la prise en compte de leurs préoccupations) qui, sans cette perspective, pourraient recourir à des moyens extra-légaux pour atteindre leurs objectifs. Par la même occasion, l'inclusivité et la bonne gestion du processus électoral augmentent la légitimité des gouvernants et, finalement, du système démocratique lui-même.

En d'autres termes, le fait que des élections soient prévues, à échéances régulièrement tenues, et organisées dans des conditions de crédibilité acceptable, renforcé par un arsenal légal pertinent, offre une possibilité d'alternance ou, tout au moins, d'accession au pouvoir et, de ce fait, est de nature à prévenir les conflits en rendant inutiles et vains le recours à des moyens extra légaux pour atteindre les mêmes fins.

### 1.3.1.2 Les élections : mécanisme-clés des périodes post-conflits

Depuis la fin de la Guerre froide, les élections multipartites sont devenues un ingrédient nécessaire de tous les accords de paix conclus afin de mettre fin aux guerres et autres conflits un peu partout à travers le monde. Elles sont considérées comme l'un des facteurs susceptibles de favoriser la résolution des conflits de manière pacifique. Il est même démontré que, dans certaines conditions, les factions en conflit préfèrent encore le recours aux urnes et aux procédures démocratiques à la guerre ou à un dictateur (un Léviathan).

En effet, aussi bien les observateurs, les acteurs politiques que les chercheurs sont d'accord pour reconnaître que les élections peuvent contribuer à l'édification de la paix dans les pays post-conflits. Elles sont considérées comme un facteur qui marque formellement la fin de la guerre, d'un conflit ou d'une crise, et qui contribue à la légitimation des gouvernements post-conflits. Les élections, dans un environnement post-conflit, sont également perçues comme pouvant accroître la crédibilité na-

tionale et internationale des nouveaux dirigeants et des nouvelles institutions issus des accords de paix.

Les élections, lorsqu'elles sont correctement gérées, concourent à la résolution pacifique des conflits pour plusieurs raisons. Premièrement, parce que les élections font partie des dispositions contenues dans les accords de paix, les belligérants sont obligés de déposer les armes afin d'y participer. Deuxièmement, le fait d'obtenir de toutes les factions qu'elles participent à un processus électoral crédible contribue à la création (ou au renforcement) de l'esprit de dialogue chez les uns et les autres. Troisièmement, pour nous en tenir à ces exemples-là, des élections bien organisées sont censées préparer le terrain pour la mise en œuvre d'un processus de réconciliation dans un environnement post-conflit.

Dans certaines conditions, il arrive que les belligérants eux-mêmes considèrent que les élections sont préférables à la guerre. La crédibilité des élections, en plus des autres conditions nécessaires pour l'établissement de la paix, fait partie des facteurs qui incitent les acteurs de conflits à modifier leurs choix, leurs options ou leurs préférences. Partout où les conditions sont réunies pour la tenue d'élections libres, équitables et transparentes, il est possible d'engager les parties en conflit dans un processus de paix.

Bien que ne faisant pas partie des arguments directement liés à l'environnement des conflits, il est tout de même important de signaler qu'il est également admis de nos jours que les élections crédibles ne peuvent que conduire à la démocratie. Dans un environnement d'après-crise, sans être la panacée, la tenue d'élections libres et transparentes est considérée comme l'un des signes d'espoir de renforcement de la paix et d'établissement d'une démocratie consolidée.

## 1.4. Les problèmes de sécurité inhérents à la mise en œuvre du processus électoral

La violence ou le conflit ne découle pas du processus électoral, mais de la mauvaise gestion dudit processus. De l'avis quasi-unanimement partagé aujourd'hui, le processus électoral et, tout particulièrement, les élections ne constituent pas en eux-mêmes et n'engendrent pas de manière systématique des risques d'insécurité et d'instabilité. Au risque de se répéter, c'est plutôt la mauvaise gestion des élections qui peut engendrer ces risques. Mieux, la fonction de facteur contributeur à la pacifica-

tion des environnements post-conflits attribuée aux élections pourrait être compromise si ces élections sont perçues par tout ou partie des protagonistes majeurs comme corrompues, injustes et non transparentes.

L'objectif, en appréhendant cet axe de notre analyse, est de mettre en exergue quelques-unes des sources possibles d'insécurité durant le processus électoral. Il s'agira, plus précisément, de passer en revue les différents aspects du processus électoral tantôt présentés et de montrer comment leur mauvaise gestion peut avoir un impact sur la sécurité du processus, la stabilité et la paix sociale.

### 1.4.1. Le cadre légal des élections

En Afrique de l'Ouest, et probablement partout ailleurs dans le monde, le cadre légal de gestion des élections est, potentiellement, l'une des sources majeures d'insécurité et d'instabilité. En effet, une mauvaise utilisation de ce cadre légal dans la gestion du processus électoral, telle qu'une manipulation délibérée de la législation par ceux qui sont en charge de sa gestion<sup>10</sup> et/ou une utilisation inconséquente de cette législation, est susceptible d'engendrer l'insécurité, la violence, l'instabilité et, parfois, la remise en cause du système politique lui-même. Voici juste quelques exemples pour illustrer cette affirmation. Ainsi, le cadre légal peut être détourné de son objectif normal à diverses fins.

#### a. Dénaturer le corps électoral

Le cadre légal peut contribuer à restreindre le niveau de jouissance du droit accordé à certaines catégories de citoyens de participer, à travers le processus électoral, à la gestion des affaires de leur pays. En effet, la législation en matière de gestion des élections peut contribuer à l'exclusion de la participation au processus électoral de citoyens qui normalement devraient y avoir droit. C'est le cas, par exemple, lorsque, profitant de sa majorité dans les institutions impliquées dans le processus législatif, un groupe politique réussit à exclure toute une catégorie de citoyens de la participation aux élections. Cela se fait généralement à travers la définition de critères pour être électeurs et éligibles orientés, biaisés, tels que la nationalité, la citoyenneté, la résidence etc.

De la même manière, le cadre légal peut également favoriser l'inclusion dans le corps électoral de personnes qui, en principe, ne devraient pas avoir le droit de participer au processus électoral. C'est le cas, souvent, lorsque le code électoral est trop laxiste de manière à favoriser l'obtention injustifiée du droit de participer aux élections. Mais les dispositions de ce code peuvent être aussi, à l'opposé, trop rigides, voire fermées de manière à rendre difficile ou carrément impossible le contrôle du droit à la participation aux élections. C'est le cas, par exemple, des critères d'inscription sur la liste électorale qui, à dessein, peuvent être suffisamment larges pour favoriser l'inscription des étrangers, des mineurs et des nationaux ayant perdu leurs droits civiques. Cela peut également contribuer à l'inscription des personnes fictives et des défunts.

Les conséquences en matière d'insécurité et d'instabilité d'une liste électorale tronquée et/ou gonflée, d'un corps électoral dénaturé sont aisées à imaginer et ne nécessitent pas de développements particuliers. Une partie plus ou moins importante de la population peut se sentir injustement exclue du processus électoral et, donc, de la participation à la gestion des affaires de la cité. En se fondant sur ces insuffisances, les acteurs politiques pourraient tenter d'entraîner leurs électeurs (souvent des soutiens ethniques et régionalistes) dans la protestation et la violence, ce qui apparaît d'autant plus facile que la plupart de ces électeurs se recrutent sur les terreaux ethniques et régionalistes.

#### b. Engendrer l'inégalité politique entre les citoyens

Le cadre légal des élections peut être manipulé dans le but de créer une inégalité politique entre les citoyens et, ainsi, de remettre en cause, ne serait-ce que de manière partielle, le principe sacro-saint de « Un homme, une voix ! » fondateur de la démocratie. En effet, un cadre légal qui ne prévoit pas les conditions minimales pour garantir l'égalité des voix de tous les citoyens introduit un biais dans le processus de dévolution du pouvoir. De ce fait, ce cadre faussé peut servir d'argument ou de prétexte pour la remise en cause du processus et des résultats qui en découlent, par tout ou partie de ses acteurs-clés. Le découpage électoral et, de façon plus générale, la magnitude électorale – c'est-à-dire le nombre de sièges par circonscription électorale – peuvent engendrer une situation où une voix dans une circonscription électorale A, compte pour plus d'une voix dans une circonscription électorale B.

10. Notamment les acteurs impliqués aussi bien dans son élaboration que dans son adoption.

Au delà de la magnitude électorale et du découpage électoral, la législation électorale peut créer des discriminations politiques entre les citoyens de bien d'autres manières. Par exemple, elle peut créer un écart relativement grand entre les informations disponibles sur le processus électoral et les populations, ce qui revient à compliquer l'accès à l'information et à en compliquer l'unicité et la cohérence. Ou, encore, elle peut créer une discrimination de fait en favorisant délibérément un mauvais usage des Forces de sécurité susceptible, par exemple, d'intimider des catégories de citoyens. Le résultat d'une telle stratégie, à terme, pourrait se traduire en frustrations sérieuses des catégories de citoyens victimes de ces manœuvres, des frustrations pouvant aboutir, en définitive, au recours à des moyens illégaux et extrêmes tels que l'insécurité et la violence pour se faire entendre dans le but de rétablir une certaine justice.

Ces risques sont encore plus élevés lorsque le peuple en question n'est pas homogène et que les facteurs de cliques (ethnie, religion, région etc.) sont politisés.

### c. Engendrer la confiscation du pouvoir

Le cadre légal peut également être instrumentalisé pour biaiser les résultats des élections et favoriser la confiscation du pouvoir. Le plus souvent, c'est le Président de la République qui, profitant de sa majorité au sein du Parlement, manipule le cadre légal pour se maintenir au pouvoir et/ou se constituer ou renforcer sa majorité au sein de l'institution parlementaire. Il s'agit, par exemple, de la révision de la Constitution et/ou du code électoral ou des textes régissant le processus électoral pour créer les conditions idoines à l'élection ou à la réélection du Président en exercice. Il peut s'agir également de l'instrumentalisation du cadre légal dans le but de renforcer la majorité parlementaire.

Une telle situation peut être à la base de l'insécurité, de la violence et de l'instabilité dans un pays, surtout lorsqu'il s'agit d'une démocratie nouvelle. En effet, devant la confiscation « légale »<sup>11</sup> du pouvoir et face à la réalité de l'exclusion quasi-définitive de la gestion du pouvoir, les acteurs politiques écartés peuvent considérer le recours à des voies illégales (violence, coup d'Etat, insécurité etc.) comme la seule option disponible. Si le peuple en question n'est pas homogène et que les facteurs d'hétérogénéité sont politisés, il est possible que des groupes en-

tiers de citoyens se sentent définitivement exclus de la participation au pouvoir et de la jouissance de ses retombées. Ici aussi, les conséquences sont aisées à imaginer.

### d. Affecter la qualité de la gestion du processus électoral

Le cadre légal détermine, ne serait-ce qu'en partie, aussi bien les conditions de fonctionnement interne que l'environnement dans lequel évolue l'organe en charge de la gestion du processus électoral. En effet, les lois électorales (ou le code électoral) contribuent à la fixation des éléments essentiels pour ce qui est de l'organisation et du fonctionnement interne de l'organe chargé de la gestion du processus électoral. Le règlement intérieur et les autres actes normatifs relatifs à la gestion interne de l'organe appliquent et respectent les dispositions des lois électorales.

Le cadre légal des élections détermine aussi les interactions possibles entre tous les acteurs-clés du processus électoral. C'est, en effet, la législation électorale qui assure le partage des rôles entre ces acteurs et fixe les relations et les articulations devant exister entre eux dans le cadre de la gestion du processus. Pour cette raison, justement, une insuffisance voulue ou non au niveau de l'un de ces points peut affecter gravement la qualité de la gestion des élections, au risque d'éventuelles violences et de l'insécurité. A l'instar des situations précédentes, les conséquences de la présente avec, par exemple, des tâches cruciales du processus non attribuées ou attribuées délibérément à des organes ne pouvant les assumer, des conflits d'attributions etc., se passent de commentaires.

Pour en finir avec les aspects liés à l'importance du cadre légal, il faut noter que bien que particulièrement important, ce cadre n'est que l'un des éléments qui contribuent à l'organisation d'élections de qualité. D'autres facteurs contribuent également et, parfois, sont cruciaux dans la détermination de la qualité des élections dans un pays. Il s'agit, par exemple, du niveau de culture politique des citoyens et, plus encore, des acteurs politiques, de l'ampleur des moyens disponibles dans le pays où se tiennent les élections, du niveau de consolidation des institutions du processus électoral etc. Tous ces éléments concourent à déterminer et apprécier ce que valent la pratique en matière électorale et la mise en œuvre du cadre légal électoral ; et, par conséquent, les risques d'insécurité, de violences et d'instabilité qui peuvent découler de la gestion du processus électoral.

11. Il s'agit de la confiscation du pouvoir par l'instrumentalisation des institutions démocratiques et qui revêt toutes les apparences légales.

### 1.4.2. La mauvaise gestion de la compétition et de l'opposition

Le processus électoral est également caractérisé par la compétition et l'opposition, souvent âpres, entre les différents groupes politiques qui sont en lice. Pour autant, cette compétition doit s'exprimer sans déborder du cadre prévu par les normes établies. Une bonne gestion du processus électoral suppose que soient créées les conditions susceptibles de contribuer à réduire les risques de tensions et de violence qui pourraient découler naturellement de l'atmosphère généralement tendue, voire surchauffée de compétition et d'opposition.

Les risques de tension peuvent être engendrés, entre autres, par un traitement inégal et/ou inéquitable dans la mise à disposition des moyens publics, surtout lorsque cela se fait en violation de la législation. C'est, par exemple, le cas lorsqu'il n'y a pas de traitement égal et équitable dans l'accès aux moyens publics de communication avec l'électorat, notamment les médias publics et les informations qui sont normalement du domaine du public. C'est aussi le cas lorsque les autres moyens tels que le financement public de la campagne, la protection des différents compétiteurs (partis ou candidats individuels) etc. sont attribués de façon arbitraire, inéquitable et injuste.

Les risques de tensions peuvent être également engendrés par le traitement inégal des groupes politiques compétiteurs par les institutions-clés du processus électoral. Ce genre de situations, qui sont beaucoup plus fréquentes qu'on ne l'imagine<sup>12</sup>, est créé lorsque, par exemple, les membres des différents groupes politiques ne sont pas traités de la même façon par la Police ou le Pouvoir judiciaire en cas de soupçon de violation des lois relatives aux élections<sup>13</sup>. C'est également le cas lorsque l'institution compétente fait des discriminations dans le traitement des dossiers de candidatures des différents groupes politiques.

Les situations décrites ci-dessus, qui sont de nature à biaiser l'environnement compétitif des élections en faveur d'un groupe (ou d'une alliance de groupes) politique, constituent des sources de risque énormes pour la stabi-

lité et la paix dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest.

Il faut noter, pour finir sur cette question, que dans la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine, les risques évoqués sont aggravés par le fait que la compétition et l'opposition pendant les élections se déroulent dans un environnement caractérisé par plusieurs dimensions de pluralité. En effet, les populations des pays en question se différencient selon plusieurs lignes de clivages telles que l'ethnie, la langue, la religion, la culture etc. Ces facteurs deviennent très importants et accroissent les risques qui accompagnent le recours à la compétition et à l'opposition dans le cadre des élections lorsqu'ils servent (ou contribuent) à la détermination des lignes de clivage politique.

### 1.4.3. La mauvaise gestion technique du processus électoral

La manière dont le processus électoral est techniquement géré peut également constituer une source d'insécurité, de violence et d'instabilité. En effet, cela peut être le cas lorsque les animateurs de l'organe de gestion des élections ne sont pas suffisamment professionnels et/ou ne s'acquittent pas de leurs fonctions dans un environnement assez favorable. Dans ces conditions, il est possible que la gestion des élections soit entachée d'insuffisances (réelles et/ou prétextées) qui créent un biais dans la mise en œuvre du processus électoral et dans les résultats qui en découlent.

Lorsque les animateurs de l'organe en charge de la gestion des élections manquent de professionnalisme, même lorsqu'ils sont de bonne foi, il est possible que l'organisation des élections souffre de plusieurs insuffisances. Il peut s'agir, par exemple, du manque de transparence dans la gestion du processus, de l'incompétence des agents électoraux et/ou de leur mauvaise préparation, d'insuffisances prononcées dans l'établissement et la mise en œuvre du calendrier électoral, de la mauvaise qualité des documents électoraux, de directives préjudiciables données aux agents électoraux notamment dans le remplissage des documents essentiels (manuels de formation, manuels des agents électoraux, procès-verbaux de déroulement du scrutin, feuilles de dépouillement etc.) et/ou aux membres des structures décentralisées de l'organe de gestion des élections etc.

12. Parfois, cela n'est le cas que dans l'esprit d'une majorité de citoyens qui, tirant leçon du passé, sont convaincus que les institutions-clés du processus électoral sont toujours biaisées en faveur du pouvoir.

13. C'est, par exemple, le cas lorsque la procédure est beaucoup plus rapide lorsqu'il s'agit des membres de groupes politiques de l'opposition que lorsque les membres de la mouvance présidentielle sont en cause.

Il peut également y avoir risque de violence et d'insécurité lorsque les membres de l'organe en charge de gérer les élections ne sont pas en mesure de se maintenir à une distance raisonnable des forces susceptibles de les influencer. Ceci pourrait être le cas, par exemple, si les membres de l'organe de gestion des élections ne s'imposent pas un minimum d'indépendance et de retenue vis-à-vis des forces politiques, des institutions et de toutes autres forces susceptibles et/ou ayant intérêt à influencer ses décisions. Ceci pourrait également être le cas si le mode de désignation des membres de l'organe et leur traitement ne les incitent pas à rechercher et à exprimer leur indépendance.

En outre, des problèmes peuvent aussi survenir si les conditions ne sont pas favorables pour une bonne gestion du processus électoral. Une telle situation peut se présenter si, par exemple, dans le cadre d'une commission électorale ad hoc (et, donc, non permanente), celle-ci est mise en place largement en retard, hors des délais prescrits. Une situation identique peut encore être le résultat de la non mise à disposition ou de la non mise à disposition à temps des moyens nécessaires et en quantité suffisante, qu'ils soient logistiques, matériels ou financiers.

L'expérience enseigne que tous ces facteurs peuvent affecter sensiblement la qualité de la gestion du processus électoral et constituer une raison ou un prétexte pour initier la violence et créer l'insécurité et l'instabilité.

#### 1.4.4. La gestion du contentieux électoral

Pour réduire les risques de violence et d'insécurité, il est nécessaire de s'assurer que le contentieux électoral est convenablement géré tout le long du processus électoral, selon des normes précises et reconnues. Cette question n'est pas anodine : elle est à la base de la plupart des conflits qui ont éclaté dans la sous-région à la suite de la mise en œuvre du processus électoral. En effet, l'observation attentive des conflits qui ont éclaté dans la sous-région, ou ailleurs en Afrique, montre à souhait que la mauvaise gestion du contentieux électoral est à la base de la plupart d'entre eux.

Les conditions les plus appropriées doivent être créées pour la gestion du contentieux à toutes les étapes de la mise en œuvre du processus électoral. De fait, des désaccords peuvent naître pendant la phase pré-électorale, par exemple, durant la procédure d'amendement du ca-

dre légal. De même, le Juge du contentieux électoral peut également être sollicité, toujours durant la phase pré-électorale, pour des différends relatifs à la validation des candidatures, à l'établissement de la liste électorale, à la conduite de la campagne électorale etc.

Des désaccords peuvent survenir aussi durant les deux autres phases du processus électoral à savoir la phase électorale et la phase postélectorale. Les disputes susceptibles d'être portées devant le Juge du contentieux électoral durant ces deux phases peuvent être relatives aux défaillances et/ou à des violations de la législation électorale qui pourraient être de nature à influencer les résultats des élections. Il peut s'agir, par exemple, d'une campagne hors-délai, de financement excessif ou carrément illégal de la campagne électorale, d'actes d'intimidation ou d'incitations destinés à orienter le vote ainsi que d'autres actes portant atteinte au secret du vote etc.

Un environnement défavorable à une bonne gestion du contentieux électoral ou une gestion défaillante dudit contentieux peut avoir des conséquences dramatiques sur la sécurité, la stabilité et la paix sociale. Un cadre institutionnel et légal de gestion des élections qui ne favorise pas la résolution pertinente et suffisamment rapide des différends susceptibles d'intervenir pendant le processus électoral et inhérents à ce processus peut être une redoutable source d'insécurité et d'instabilité.

#### 1.4.5. Le rôle passé des Forces de sécurité (FS)

Dans l'analyse des sources possibles de violences et d'insécurité pendant la mise en œuvre du processus électoral, la perception qu'ont les populations du rôle des Forces de sécurité est certainement l'un des facteurs à suivre avec attention, notamment dans certains contextes où le rôle joué par ces forces soit dans un passé récent, soit encore à l'heure actuelle, n'est pas particulièrement flatteur ni élogieux. De fait, cette situation crée une atmosphère de méfiance entre les citoyens et les FS dont l'une des conséquences est l'existence de relations complexes, compliquées et frileuses entre ces dernières et les autres acteurs-clés du processus électoral sans oublier les citoyens.

Cette suspicion systématique et réciproque entre les populations et les FS complique sérieusement l'implication de ces dernières dans le processus électoral. Alors qu'elles sont perçues comme plutôt biaisées en faveur du pouvoir par la plupart des acteurs-clés du processus hor-

mis, peut-être, ceux qui sont associés au pouvoir en place, les FS vivent les suspicions des autres comme injustes, injustifiées et, parfois, trop sévères. Cette atmosphère rend le contact entre les FS et la plupart des acteurs, pourtant inévitable pendant les élections, potentiellement explosif.

La situation décrite ici s'observe, il est vrai avec diverses nuances, dans toutes les nouvelles démocraties de la sous-région ouest-africaine. Elle peut s'expliquer de plusieurs manières dont seulement trois (03) sont indiquées ci-dessous.

Dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest, l'histoire politique récente, notamment depuis les indépendances, peut être à la base d'une telle situation. En effet, le fait qu'un pays ait connu par le passé un régime politique militaire peut contribuer à renforcer chez les citoyens l'idée que les FS sont systématiquement associées au pouvoir et sont toujours de son côté. Cette idée est encore plus vivace et la crainte des citoyens, voire leur peur est plus grande et plus préoccupante lorsque le régime militaire en question a été un régime militaire autoritaire et dictatorial qui a perpétré, de façon plus ou moins massive, des actes de violation des droits et des libertés des citoyens. Un tel passé crée nécessairement une atmosphère de méfiance vis-à-vis des FS, et même une psychologie électorale assez particulière vis-à-vis des forces de l'ordre qui, on l'aura compris, ne sont certainement pas – dans le cas d'espèce – perçues par les citoyens comme des forces de protection, de justice et de défense tant des populations que des valeurs et institutions démocratiques.

Dans un autre cas de figure, le rôle joué par les FS dans les élections passées, surtout pendant la période de transition démocratique, peut également constituer une explication de la méfiance systématique des citoyens à leur endroit. En effet, cela peut être le cas si, par le passé, les FS se sont illustrées négativement dans l'organisation des élections en prenant partie pour un camp. La répression illégale et/ou injustifiée des acteurs du camp opposé, l'intervention directe dans le processus électoral au profit d'un camp, presque toujours le camp du Pouvoir du moment, ou l'interruption de l'opération de vote dans des régions non favorables au pouvoir tout comme les pressions, intimidations et autres menaces sur l'électorat sont autant de situations préjudiciables à la sérénité et à la confiance dans les relations entre les FS et les populations.

Le troisième facteur qui peut aider à expliquer la méfiance entre une partie des acteurs clés du processus électoral (y compris les citoyens) et les FS est lié à une spécificité de la Fonction publique, de façon générale, mais surtout des corps des FS : il s'agit du respect de la hiérarchie et de la stricte obéissance aux ordres, d'une part, et du souci de sauvegarder et/ou de garantir sa carrière, de l'autre. Ces deux éléments incitent des agents de l'Administration, le plus souvent, à devancer les désirs de leurs supérieurs, à rechercher le bien de ces derniers parfois malgré eux, en tout cas à déployer un zèle souvent intempestif.

## 1.5. Les réformes du secteur de la sécurité et les spécificités de l'Afrique de l'Ouest

De ce qui précède, il appert que les problèmes de sécurité pendant les élections sont multiples et multiformes et peuvent impliquer tous les acteurs-clés du processus électoral. Par conséquent, la résolution desdits problèmes, c'est-à-dire la garantie de la sécurité pendant les élections, ne saurait se limiter à la seule implication des Forces de sécurité.

Un traitement pertinent des problèmes de sécurité pendant les élections devrait prendre en compte toutes les autres sources possibles de violence et d'insécurité y compris celles qui découlent des spécificités de la sous-région ouest-africaine. Une bonne appréhension de la question requiert que soit appréciée correctement l'ampleur des problèmes de sécurité électorale (1.5.1) et que l'on aborde, le cas échéant, la réforme du secteur de la sécurité (1.5.2).

### 1.5.1. L'ampleur des problèmes de sécurité électorale

Comme les développements précédents l'ont clairement mis en exergue, la sécurité pendant les élections apparaît comme une question majeure et très vaste. Cette sécurité peut être menacée à toutes les étapes du processus électoral, et ce, par chacun des acteurs impliqués, y compris les populations elles-mêmes.

Ainsi, pendant la phase pré-électorale, les risques à la sécurité peuvent prendre la forme anodine d'une législation électorale amendée de manière à favoriser le(s)



candidat(s) d'un camp, ou de listes électorales délibérément manipulées et tronquées. Il est évident que de tels faits, porteurs de risques de contestations et de remises en cause du processus par certains acteurs, sont des menaces sérieuses à la sécurité et peuvent porter gravement atteinte au processus. Ce peut être également le cas de la mauvaise gestion de la période de campagne électorale, par exemple : un accès inéquitable aux médias publics, le recours à l'intimidation par des acteurs politiques etc. On peut encore rappeler qu'une mauvaise gestion du contentieux électoral peut, elle aussi, générer la violence et l'insécurité.

Durant la phase électorale, la disponibilité du matériel électoral nécessaire, le moment de démarrage du scrutin ainsi que le comportement des agents des bureaux de vote sont des aspects délicats qui présentent des risques potentiels de violence et d'insécurité, s'ils n'étaient gérés avec le doigté requis.

Quant à la phase postélectorale, la qualité et la fiabilité de la gestion du contentieux électoral ainsi que la nature et le contenu des réponses apportées aux éventuelles contestations et autres manifestations, y compris les conditions de répression, sont autant de choses qui peuvent faire dégénérer la situation et provoquer, à terme, la violence et l'insécurité.

Comme on peut le constater, chacun des acteurs impliqués dans le processus électoral est, potentiellement, un facteur de violence et d'insécurité, quelle que soit l'étape du processus électoral considérée. Qu'il s'agisse des membres de l'organe en charge de la gestion des élections ou de ses démembrés, des acteurs politiques ou de leurs sympathisants, ou encore du législateur, des agents des FS, des institutions en charge du contentieux électoral, de professionnels des médias ou même des citoyens ordinaires, chacun doit se considérer et être considéré comme un fauteur de troubles potentiel.

Tout ceci confirme que la résolution des problèmes de sécurité pendant les élections ne peut être limitée à l'implication des seules FS dans le processus. De fait, la variété ou la diversité des problèmes de sécurité qui peuvent se poser est telle qu'à l'évidence, ils ne sauraient être tous ni prévenus ni résolus par le recours aux seules FS. A titre d'illustration, ce n'est pas l'implication des FS qui peut prévenir ni régler des problèmes de sécurité que pourrait poser la manipulation du cadre légal relatif aux élections.

La résolution des problèmes de sécurité inhérents à la gestion du processus électoral nécessite des actions qui

débordent largement la préparation et l'implication des FS dans ledit processus. C'est ce qui justifie qu'elle doit être envisagée dans un cadre plus large que celui de la seule implication des FS. En réalité, elle doit être appréhendée dans le cadre d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS).

#### **Réforme du secteur de la sécurité**

*Un concept large qui couvre un spectre assez étendu de disciplines, d'acteurs et d'activités. Dans sa plus simple conception, la RSS se rapporte à la sécurité à travers les politiques, la législation ainsi qu'aux questions relatives aux structures et au suivi, tout ceci dans le cadre des normes et principes démocratiques reconnus (DFDI, MDFCO, 2004)*

*Source : A beginner guide to SSR, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (gfn-ssr), 12/2007*

### **1.5.2. La réforme du secteur de la sécurité**

De fait, la sécurité pendant les élections peut servir, à la fois, de point d'entrée et de vitrine (c'est-à-dire d'espace où peuvent être appréciés les progrès) pour les initiatives entrant de la cadre d'une RSS. Avant d'aller plus loin, il est nécessaire de préciser les concepts «secteur de la sécurité» et «réforme du secteur de la sécurité».

Ces concepts, à l'instar de tous les concepts englobants et holistiques, ne font pas l'objet d'une définition unanimement acceptée. Cependant, la présente étude reprend à son compte leurs définitions telles qu'elles ont été élaborées par les Nations Unies. Selon les Nations Unies, il faut entendre par « secteur de la sécurité », les « structures, institutions et personnels responsables de la gestion, de la production et de la supervision (du suivi) de la sécurité dans un pays » ; en d'autres termes, tous ceux qui jouent un rôle quelconque (production, gestion ou supervision) dans la sécurisation de l'environnement des citoyens d'un pays.

Par « réforme du secteur de la sécurité », il faut entendre « tout programme qui adopte une approche holistique dans l'analyse du rôle des organes pourvoyeurs de la sécurité dans le sens large du processus de démocratisation et de la prévention des conflits ». Ceci inclut tout programme qui vise à créer un environnement sécurisé susceptible de favoriser le développement, la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance.

En Afrique de l'Ouest, la réforme du secteur de la sécurité est une tâche particulièrement ardue et complexe. En effet, la réforme du secteur de la sécurité dans les pays de la sous-région ouest-africaine fait face à plusieurs défis. On peut citer, par exemple : la transformation des relations entre civils et militaires, la dépolitisation du secteur de la sécurité, les questions transfrontalières, la transparence et la reddition des comptes du secteur de la sécurité au pouvoir civil, y compris le rôle de la société civile, et, dans certains cas, la démilitarisation de la société. Mieux, la réforme du secteur de la sécurité peut prendre en compte certaines préoccupations spécifiques telles que le respect des Droits de l'homme, l'approche genre, mais aussi le niveau de développement des pays concernés et de l'environnement sous-régional.

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) couvre visiblement un domaine beaucoup plus large et poursuit des objectifs plus globalisants que les problèmes de sécurité pendant les élections. Cependant, l'ampleur des problèmes de sécurité pendant les élections – appréciée par rapport aux domaines qu'ils couvrent et par rapport à la multitude d'acteurs impliqués – incite à les considérer comme un excellent point d'entrée pour une RSS dans un pays donné. Mieux, la qualité de la sécurité pendant les élections peut offrir l'opportunité d'apprécier la qualité et les progrès en matière de RSS.

## 1.6. L'inégalité des groupes sociaux devant les violences électorales

Devant les conséquences des processus électoraux mal gérés telles que les conflits postélectoraux avec leur cortège d'insécurité et de violences, force est de reconnaître que les différents groupes sociaux (ou encore les différentes catégories de citoyens) ne sont pas égaux. Autrement dit, leur niveau de vulnérabilité diffère ou varie d'un groupe à l'autre.

En fait, le premier élément de nuance ou de différence de vulnérabilité réside dans le genre. Aujourd'hui, il est communément admis la nécessité de prendre en compte l'approche genre dans l'appréhension et la recherche de solutions aux problèmes de sécurité de façon globale et, a fortiori, dans la RSS. De ce fait, il est nécessaire d'accorder une attention particulière à la manière dont la violence électorale affecte non pas seulement les hommes,

mais spécifiquement les femmes dans les nouvelles démocraties d'Afrique de l'Ouest.

La différence entre la vulnérabilité des hommes et celle des femmes devant la violence électorale peut s'expliquer par une série de facteurs ou de causes. On peut évoquer les pesanteurs socioculturelles du pays, son histoire politique et, en particulier, la manière dont les violences politiques ont été perpétrées par le passé le cas échéant etc. comme autant d'explications possibles. Comme un prolongement des inégalités sociales, les femmes peuvent même être exposées à des représailles (éventuellement occultes) si elles se risquaient à forcer leur participation à certaines étapes du processus électoral pour peu que ces dernières aient lieu certains jours où, selon les croyances traditionnelles et les régions, elles ne sont pas supposées sortir.

De la même manière, dans une situation post-conflit (ou post-crise), il est possible que l'état d'esprit des hommes et des femmes ne soit pas le même vis-à-vis de la violence électorale. Si, par exemple, les femmes ont été plus violentées que les hommes (viols et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants) pendant la période de conflit, elles se sentiront plus exposées que les hommes pendant le processus électoral. Il est d'ailleurs tout à fait possible que l'exercice de ces formes de violences sur les femmes résulte d'une stratégie délibérée pour intimider, influencer, dissuader, sanctionner ou marquer comme au fer rouge des adversaires hommes. Autrement dit, le viol peut être délibérément utilisé quasiment comme une arme de guerre.

Le genre n'est pas le seul élément qui explique que les femmes sont plus vulnérables que les hommes dans les situations de conflits postélectoraux. D'autres lignes de clivages sociaux peuvent bien concourir au même résultat. C'est le cas, par exemple, lorsque le pouvoir se retrouve aux mains d'une minorité ethnique qui a recours à la violence pour maintenir son contrôle sur la majorité. Ceci peut-être favorisé par le contrôle de la force légale, de l'appareil sécuritaire national et des FS par le même groupe ethnique minoritaire au pouvoir. Là-aussi, il est fréquent de constater que les femmes sont beaucoup plus vulnérables que les hommes.

Il faut mentionner que l'on peut aboutir à une situation analogue dans le cas du contrôle du pouvoir d'Etat par un groupe majoritaire. Dans ce cas, ce sont les minorités et, généralement, les couches vulnérables de citoyens, dont les demandes sont considérées comme exagérées, inacceptables, ou encore sans intérêt qui font les frais de

l'usage de la violence pendant les élections. De telles situations s'observent dans la sous-région et, plus largement, dans plusieurs pays d'Afrique.

En guise de conclusion, on peut dire que ce premier chapitre a largement mis en exergue le fait que la gestion du processus électoral est un exercice hautement conflictogène. Cela n'a rien d'étonnant car la réalité, aujourd'hui, est que, partout dans les régimes à vocation démocratique ou inscrits dans un processus de démocratisation, et plus particulièrement en Afrique, les élections sont souvent source de violence et d'insécurité qui peuvent aller de simples rixes à des violences destructrices à grande échelle. L'Afrique de l'Ouest ne fait pas exception à cette observation et les situations de crise ou de sortie de crise dans plusieurs des pays de la sous-région en témoignent largement. De même, il a été démontré que la résolution des problèmes de violence et d'insécurité pendant les élections ne peut pas se limiter à l'amélioration de la qualité de la participation des FS au processus électoral, mais qu'une approche plus globale et intégrée reste nécessaire.

Cependant, il y a une unanimité sur le fait qu'une compétition électorale dans un cadre de sécurité satisfaisant, au sens d'une plus implication de qualité des FS, contribue de façon substantielle à relever les défis de la participation et de l'intégrité du processus électoral. En d'autres termes, la garantie d'un environnement sécurisé (par les FS) contribue à la gestion du processus électoral dans le respect des normes requises ou globalement admises pour tenir des élections de qualité.

## Résumé du Chapitre I

- La démocratie, depuis la naissance et la mise en œuvre du concept dans les cités républiques de la Grèce antique jusqu'à sa forme représentative contemporaine, a toujours eu recours aux élections comme mécanisme de prise de décision. Les démocraties représentatives contemporaines sont caractérisées, entre autres, par le recours aux élections comme le moyen idéal, par excellence, de désignation des représentants du peuple (autorités politiques) chargés de gouverner au nom du peuple et pour le peuple.
- Les démocraties nouvelles de l'Afrique de l'Ouest, établies durant la 3e vague de démocratie qui a commencé en Europe du Sud au milieu des années 1970, ne sont pas restées en marge de cette tendance. L'Afrique de l'Ouest a vu la quasi-totalité des systèmes

politiques de la sous-région se libéraliser entre la fin des années 1980 et celle des années 2000. Tous les pays de la sous-région ont recours aujourd'hui aux élections qui se veulent libres et transparentes pour la dévolution du pouvoir d'Etat.

- L'élection présente des caractéristiques qui font d'elle un événement potentiellement « conflictogène ». Il s'agit du cadre législatif, du niveau de compétition nécessaire pour sa crédibilité, du fait qu'il s'agit d'une dévolution de pouvoir qui peut se gérer dans un environnement hétérogène (multiculturel, multiethnique etc.). L'élection nécessite également une bonne gestion technique et du contentieux électoral. La mauvaise gestion de l'un des aspects ci-dessus cités peut être à l'origine de la violence, de l'insécurité et de l'instabilité dans un pays.
- Cependant, il est reconnu que l'organisation des élections n'est pas elle-même une source de conflit. Bien au contraire, une bonne gestion du processus électoral peut aider à la prévention des conflits dans la mesure où il constitue une voie pacifique de résolution de plusieurs types de désaccords dans la société, et à la résolution des conflits, c'est-à-dire à mettre fin à la guerre, aux affrontements et à l'instabilité.
- Les sources des problèmes de sécurité qu'engendre la gestion des élections sont nombreuses :
  - le cadre légal des élections est l'une des sources majeures d'insécurité et d'instabilité. Ce facteur peut, en effet, être utilisé pour dénaturer le corps électoral et engendrer l'inégalité politique entre les citoyens. Il peut aussi engendrer la confiscation du pouvoir dans la mesure où il peut être instrumentalisé pour biaiser les résultats des élections et favoriser la confiscation du pouvoir, et réduire la qualité de la gestion du processus électoral ; etc.
  - Il y a d'autres sources d'insécurité : la mauvaise gestion de la compétition et de l'opposition entre les différents groupes politiques qui sont en lice (et parfois même au-delà), la mauvaise gestion technique du processus électoral (animateurs non professionnels, influençables, partisans, organe de gestion des élections installé tardivement avec des moyens limités), la gestion douteuse du contentieux électoral, et, enfin, l'atmosphère de méfiance entre les citoyens et les FS dont l'une des conséquences est la complication des rapports entre ces derniers et les autres acteurs-clés du processus électoral (y compris les citoyens).

- L'association des FS pour une meilleure sécurisation des élections fait partie des options faites dans les démocraties nouvelles de l'Afrique de l'Ouest pour réduire les risques de violence et d'instabilité pendant le processus électoral. Cette option n'est pas sans risque pour la sécurité des élections. Par conséquent, elle nécessite, afin de pouvoir combler les attentes, que des mesures idoines soient prises pour un bon encadrement de la participation des FS au processus électoral.
- Les causes d'insécurité pendant les élections en Afrique de l'Ouest sont multiples et multiformes. En effet, tous les acteurs-clés du processus électoral sont des sources potentielles d'insécurité et de menace à la paix et les actes d'insécurité se produisent à toutes les étapes de la période des élections. Par conséquent, la sécurisation des élections doit s'envisager dans le cadre d'une réforme du secteur de la sécurité qui constitue l'un des défis majeurs pour les pays de la sous-région

## CHAPITRE II : RÔLE ATTENDU DES FORCES DE SÉCURITÉ DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL

La nécessité de garantir un environnement sécuritaire adéquat durant le processus électoral est une composante importante de l'organisation d'élections libres, transparentes et justes. Elle requiert des conditions particulières. L'une d'elles est de déterminer, de manière raisonnable et pratique, les rôles qui reviennent aux FS dans le processus électoral et les exigences pour une meilleure participation de la part de ces dernières, notamment en termes de moyens et de conditions d'implication. Une autre condition tient à l'attention particulière qui doit être accordée aux problèmes éventuels que pourraient poser l'implication des FS dans un processus électoral.

Le présent chapitre s'articule autour de quatre (04) sections. Si les deux premières sections portent sur la nécessité de l'implication des FS dans le processus électoral (2.1) et le rôle qu'elles peuvent y jouer (2.2), la troisième section, quant à elle, précise les pré-requis pour une bonne participation des FS audit processus (2.3) tandis que la dernière met en exergue les problèmes que pose l'implication des FS dans le même processus (2.4).

### 2.1 La nécessité de l'implication des FS dans le processus électoral

La gestion du processus électoral donne lieu à une série de risques de violence et d'insécurité. Comme les développements précédents l'ont mis en exergue, ces risques, de différentes natures, n'ont ni les mêmes sources ni les mêmes manifestations. En effet, certains risques ont leur source dans la législation, notamment dans l'élaboration de la loi et les manipulations politiques qui peuvent en être faites. D'autres ont leurs sources dans la manière dont la législation électorale est appliquée, en particulier par tous ceux qui ont en charge de la mettre en œuvre et/ou d'en superviser la mise en œuvre. D'autres catégories de risques encore sont directement inhérentes aux comportements que développent certains des acteurs-clés du processus électoral.

Fort logiquement, parce qu'ils n'ont pas les mêmes sources et ne se manifestent pas de la même façon, les risques d'insécurité et de violence en période électorale

ne peuvent pas être gérés de la même manière, que ce soit en matière de prévention ou de répression, ainsi que cela sera illustré par la suite.

#### *La sécurité électorale*

• *Assurer la sécurité du processus électoral, c'est créer un environnement paisible et sécurisé avant, pendant et après le scrutin afin de permettre aux citoyens de participer aux élections sans peur ni intimidation.*

• *Assurer la sécurité du processus électoral, c'est également garantir un environnement paisible et pacifique de transfert de pouvoir.*

*Source : Ballots not Bullets, Elections and security in West Africa, UNOWA issue Papers, May 2009*

Certains risques de violence électorale nécessitent que des acteurs du processus électoral s'entendent sur des valeurs à respecter, par exemple sous la forme de codes d'éthique et de bonne conduite. D'autres nécessitent l'amélioration des textes relatifs au processus électoral etc. En outre, il est intéressant de noter qu'il y a encore d'autres risques de violence et d'insécurité en période électorale qui ne peuvent être prévenus et/ou combattus que par un recours pertinent aux Forces de sécurité. C'est le cas, pour l'essentiel, des cas de violations de la législation électorale dont les conséquences ne peuvent être arrêtées que par l'utilisation de la force brutale ou le recours à la dissuasion. Il en est ainsi, par exemple, lorsqu'il y a des risques d'affrontements entre militants, des risques voire des tentatives d'attaques contre le personnel électoral ou le matériel électoral, ou alors des violences consécutives à la proclamation de résultats. Dans de tels cas, il est évident que la force doit rester à la loi.

On peut aussi avoir le cas où les FS, soit dans leur ensemble, soit à travers l'un des corps qui en font partie, sont impliquées dans la procédure de sanction ou de répression des violations de la loi électorale. En Afrique de l'Ouest francophone, par exemple, ceci peut prendre la forme de l'intervention de certains corps spécialisés des FS tels que les Officiers de police judiciaire, afin de faciliter la mise en œuvre de tout ou partie des différentes étapes de la procédure de sanction. Cette procédure va de l'arrestation des supposés coupables (parfois sur le lieu du crime et dans un environnement surchauffé) jusqu'à leur jugement en passant par les étapes intermédiaires prévues par la loi.

Dans le cadre d'une réglementation exhaustive édictant les normes, les niveaux et les modalités de l'implication

des FS, il est attendu que leurs interventions contribuent à prévenir les éventuels manquements préjudiciables à l'ordre public et à y remédier, le cas échéant, dans le respect des lois et règlements applicables. Il est important que le rôle, les modalités d'implication ainsi que les limites à cette implication soient définis bien en amont, et de la manière la plus exhaustive possible.

### 2.1.1 Le rôle des FS dans le processus électoral

Comme il fallait s'y attendre et à l'instar des problèmes de sécurité liés aux élections, le rôle des Forces de sécurité dans le processus électoral peut revêtir plusieurs facettes. Autrement dit, c'est un rôle à la fois multiple et varié. L'intervention des FS est nécessaire à toutes les phases du processus électoral et concerne aussi bien les acteurs-clés que les facteurs majeurs du processus.

C'est ainsi qu'afin de garantir l'intégrité du processus électoral, les Forces de sécurité ont en charge, tout le long dudit processus, la protection des personnes et des biens, du matériel électoral, des officiels et des institutions engagées dans le processus etc. Les FS, en plus de sécuriser toutes les étapes du processus électoral, peuvent également être mises à contribution, en cas de nécessité, pour la résolution de certains problèmes de logistique.

#### **Objectifs de la sécurité électoral :**

- *la sécurité physique des édifices et du matériel*
- *la sécurité personnelle des électeurs, des candidats, des représentants des partis politiques et ceux de l'organe en charge de la gestion des élections, et de la communauté en général*
- *la sécurité des informations, des ordinateurs, des logiciels ainsi que du système de communication électoral.*

Source: IDEA

En dépit de leur caractère multiple et varié, les tâches susceptibles d'être confiées aux FS dans la sécurisation du processus électoral peuvent être regroupées en trois (03) catégories, pour l'essentiel : les fonctions statiques (par exemple la protection d'immeubles), les fonctions dynamiques (sécurité du transport du matériel électoral par exemple) et les fonctions de « standby » (c'est-à-dire de forces d'attente qui peuvent être mobilisées à tout moment en cas de besoin). Les tâches des FS pendant les

élections peuvent également être analysées selon chacune des trois (03) phases du processus électoral.

Dans le cadre de la présente étude, et afin de mieux préciser ces rôles, c'est, justement, une approche chronologique qui sera privilégiée, notamment en appréciant le rôle des FS dans la phase pré-électorale, le jour du scrutin et la phase postélectorale.

#### 2.1.1.1. La phase pré-électorale

L'ampleur et la diversité des tâches qui sont menées pendant la phase pré-électorale sont telles que les interventions des FS dans le processus couvrent les trois (03) dimensions évoquées ci-dessus. En effet, pendant cette phase du processus électoral, les FS sont sollicitées aussi bien pour assurer des fonctions statiques, dynamiques que pour constituer des forces d'attente susceptibles d'être déployées en cas de besoin. Quelques exemples peuvent aider à mieux illustrer la chose.

Dans cette phase du processus électoral, le rôle attendu des FS est d'assurer la sécurité des centres d'inscription sur la liste électorale, des agents électoraux en charge de l'enregistrement des électeurs et du matériel utilisé à cette fin. Les FS doivent veiller à ce qu'aucun manquement sécuritaire ne puisse interdire ni même perturber l'inscription des électeurs. En cas de besoin, elles peuvent également être sollicitées à travers les corps qui en ont la compétence pour contribuer à la conduite d'enquêtes sur l'éligibilité des candidats, dans le cadre strict des lois en vigueur.

En outre, il est important de noter que les FS peuvent être sollicitées pour aider au contrôle des mouvements humains au niveau des frontières du pays. En effet, comme l'attestent de façon édifiante de multiples expériences dans la sous-région, l'on pourrait raisonnablement craindre que profitant des grandes similitudes existant entre les peuples de part et d'autres des frontières des pays de l'Afrique de l'Ouest, des déplacements de populations soient opportunément organisés pendant le moment des inscriptions sur les listes électorales. Ceci a pour conséquence, notamment, d'entraîner un gonflement du corps électoral au profit de certains candidats et, par conséquent, une baisse notable de la qualité des élections.

La participation des FS à la phase pré-électorale du processus peut aller au delà de ce qui précède. En effet, elles sont sollicitées, en général, pour assurer la sécurité pen-

dant les phases de production et d'entreposage des matériels et équipements devant servir pour les élections. Les FS peuvent aussi, dans certains cas, être mis à contribution pour le déploiement du matériel nécessaire au recensement électoral et/ou du matériel de vote, voire du personnel électoral, surtout dans les zones difficiles d'accès.

Au delà du matériel électoral et du personnel en charge de la gestion du processus électoral (agents électoraux et membres de l'organe chargé de l'organisation des élections), les FS assurent aussi la sécurité des acteurs-clés du processus. En d'autres termes, elles sont chargées, entre autres, d'assurer la sécurité des activités des partis politiques, la sécurité individuelle des candidats ainsi que celle des conventions, des meetings et de toutes les activités liées à la campagne électorale.

Il convient d'insister sur le rôle particulièrement important des FS en matière de sécurité personnelle des candidats, et sur le fait qu'elles veillent, sous la supervision des organes de gestion des élections, à ce que leurs activités politiques ne puissent causer de troubles à l'ordre public. Par exemple, les FS doivent, dans une totale neutralité et avec tout le professionnalisme requis, conseiller<sup>14</sup> les acteurs politiques engagés dans la compétition électorale afin d'éviter des confrontations éventuelles entre les participants aux manifestations qu'ils organisent dans le cadre du processus électoral.

### 2.1.1.2. Le jour du scrutin

Durant la phase électorale, c'est-à-dire pendant la période que dure les opérations de vote proprement dites, (en général, une journée), les Forces de sécurité doivent garantir la sécurité de cette étape cruciale du processus électoral. Plus concrètement, il s'agit de la sécurisation des personnes, des édifices et du matériel électoral ainsi que des informations électorales durant toute la durée du scrutin.

Plus spécifiquement, le rôle des FS, ici, est de sécuriser le personnel électoral pris dans son acception la plus large<sup>15</sup>, le matériel, les centres et bureaux de vote, les centres de collecte et de regroupement. Les FS assurent également la sécurité des représentants des partis politiques et celle des électeurs. De même, la sécurité des sites sen-

sibles, en l'occurrence les sièges des partis politiques, ceux des organes de gestion des élections, des institutions et tout site impliqué dans les opérations électorales etc. fait également l'objet d'une attention particulière.

Les FS doivent sécuriser les opérations de dépouillement et apporter l'assistance requise durant les opérations de transport, de transmission et de centralisation des résultats, dans le respect des textes en vigueur. En effet, en cas de nécessité, et selon le contexte, les Forces de sécurité peuvent être amenées à porter une attention particulière à la sécurisation des opérations de dépouillement. Elles peuvent aussi être mis à contribution pour escorter les procès-verbaux, feuilles de dépouillement et feuilles de résultats du scrutin (et tous documents électoraux sensibles) voire aider à en assurer le transport, sous l'autorité et la responsabilité de l'organe de gestion des élections, si des problèmes logistiques ou si le déroulement du scrutin peut faire croire à la nécessité d'assurer que ces documents soient transférés en totale sécurité, mais toujours dans le respect de la légalité en vigueur.

Au-delà de ces actions qui sont directement liées à la sécurisation du déroulement du scrutin, les FS doivent également s'occuper d'autres tâches tout aussi importantes pour la qualité de la gestion du processus électoral. Il s'agit, par exemple, de la sécurisation des frontières<sup>16</sup> afin de réduire les risques que des citoyens de pays voisins contribuent à biaiser les résultats du scrutin en gonflant les suffrages de certains des candidats. De fait, c'est un phénomène bien connu et plutôt répandu que des villages frontaliers de pays limitrophes voient leur population quasiment doubler – si ce n'est plus – juste avant les élections et seulement pour cette période. La sécurisation des frontières peut également permettre d'éviter que des actes de violence (attentats, terrorisme etc.) viennent perturber le bon déroulement du scrutin. Bien entendu, la liste des tâches dont pourraient s'occuper les FS n'est pas exhaustive.

### 2.1.1.3. La phase postélectorale

Le processus électoral ne s'achève pas avec l'expression des suffrages des électeurs, c'est-à-dire le vote. Il y a encore toute l'étape postélectorale qui, elle-aussi, peut également être émaillée de violence et d'insécurité. C'est donc une étape particulièrement délicate, surtout dans

14. quand et où tenir des meetings, par exemple.

15. A la fois le personnel de l'organe de gestion des élections et de ses démembrements, celui des institutions-clés du processus électoral et les agents électoraux commis au vote.

16. qui sont, normalement, fermées durant toute la journée du scrutin

les pays et les démocraties en construction. Durant cette phase, en effet, le rôle des FS dans la sécurisation du processus de centralisation des résultats (le cas échéant) et la proclamation des résultats provisoires peut s'avérer indispensable. Il l'est également pendant toute la période que dure le traitement du contentieux électoral, la proclamation des résultats définitifs et la passation de pouvoirs. C'est, au minimum, un rôle de dissuasion somme toute classique.

D'une façon pratique, les FS ont à charge, pendant cette phase, la sécurisation des juridictions compétentes pour la proclamation des résultats et pour la résolution des différends nés des élections. Elles ont également à charge, d'assurer la sécurité des organes de gestion des élections, notamment à cause des risques liés aux revendications unilatérales et plus ou moins spontanées de victoire électorale, ou à des menaces de toutes sortes sur les membres de ces institutions ainsi que les lieux d'entreposage du matériel électoral. Elles doivent également protéger les candidats et les sièges des partis politiques ou des alliances, selon le contexte, et veiller à maintenir le climat social stable et sécurisé, au besoin au delà de la proclamation des résultats définitifs, c'est-à-dire jusqu'à la passation de pouvoirs.

Au delà de la mission générale et classique des Forces de sécurité, qui tient, pour l'essentiel, à la protection des personnes et des biens ainsi qu'au maintien de l'ordre public, la sécurisation du processus électoral doit porter une attention particulière à certains thèmes en rapport étroit avec les élections, à savoir : les droits applicables aux citoyens en période électorale, les impératifs de neutralité et de compétence dont les Forces de sécurité doivent faire preuve, l'établissement de relations pertinentes de collaboration avec les organes en charge de la gestion du processus électoral, les techniques de maintien de l'ordre les plus adaptées au contexte, entre autres.

Dans cette optique, un soin particulier devra être accordé à la prise en compte des droits de certaines catégories vulnérables, notamment les femmes, les personnes handicapées, les minorités de façon à garantir leur participation libre et totale au processus. De fait, il faut reconnaître que, dans le contexte général de l'Afrique de l'Ouest, nombre de contraintes s'opposent à la prise en compte de ce genre de problèmes dans le processus électoral. Ces contraintes sont inhérentes à des aspects traditionnels et organisationnels : restrictions voulues ou non du système, non prise en compte des problèmes de qualification, environnement politique inadapté et plutôt

ouvert au « tout politique » - ce qui fait que les problèmes liés aux couches de la société les plus faibles sont relégués à l'arrière-plan - mais aussi allocations insuffisantes voire inexistantes de ressources aux fins d'éducation électorale, de développement des capacités des femmes etc.

Les FS devraient également être en mesure de réduire à zéro les risques ou les tentatives de mise sur pied d'organisations de sécurité parallèle, notamment à travers la formation de milices ou de groupes armés, et, le cas échéant, les neutraliser.

Les développements du présent chapitre ont montré assez clairement que non seulement l'implication des FS est nécessaire pour une bonne gestion des élections, mais encore qu'elle doit avoir lieu à toutes les étapes du processus électoral. Toutefois, l'implication des FS dans le processus électoral ne va pas sans la réunion d'un certain nombre de conditions.

## 2.2. Les exigences de la participation des FS au processus électoral : exigences internes et RSS

La présente section a pour objet l'identification des conditions, voire des exigences que requiert une participation pertinente, optimale et efficace des FS au processus électoral. Ces exigences portent, notamment, sur les mesures à prendre, les dispositions nécessaires pour garantir une participation de qualité des FS au processus électoral. Ceci sera abordé à travers

quatre (04) sous-sections qui porteront respectivement sur les exigences comportementales, c'est-à-dire l'adoption de comportements républicains (2.2.1), les exigences de légitimité, c'est-à-dire la régularité de la participation par rapport aux lois, règlements et procédures (2.2.2), les exigences de compétences, c'est-à-dire l'aptitude des personnels des FS à fournir les services requis (2.2.3) et, enfin, les exigences de moyens, c'est-à-dire la mise à disposition des ressources (financières, matérielles et humaines) nécessaires (2.2.4).

### 2.2.1 Les exigences comportementales

L'une des premières exigences d'une participation de qualité des FS au processus électoral réside dans leur ca-



pacité à se comporter de manière républicaine. En d'autres termes, les FS impliquées dans le processus électoral doivent être en mesure de satisfaire les besoins de sécurité de ce processus tout en respectant l'essentiel des principes et valeurs qui fondent la République. Il n'est pas inutile d'en rappeler quelques-unes de ces valeurs.

L'une de ces valeurs essentielles, cardinales, est le respect de l'Etat de droit. Il s'agit donc pour les FS, d'une part et avant tout, de respecter le principe fondamental de la soumission de l'Armée au pouvoir civil démocratique. Ce principe, de fait, n'est pas négociable. D'autre part, il s'agit pour les FS de contribuer à la sécurisation du processus électoral dans le respect total des lois et règlements en vigueur. Elles doivent, dans leurs comportements et attitudes, respecter aussi bien les lois relatives aux élections, d'une façon générale (Constitution, lois électorales ou code électoral, respect des droits fondamentaux et des libertés publiques etc.) que les règles spécifiques à leurs corps et fonctions. Il est évident que des agents de sécurité impliqués dans le processus électoral qui adoptent des comportements contraires à la législation en vigueur constituent davantage un danger pour le processus qu'un élément de protection et de sécurisation.

D'autres valeurs démocratiques résident certainement dans l'équité et la neutralité des Forces de Sécurité. C'est ainsi qu'au delà du respect de l'Etat de droit, les FS doivent s'acquitter de la sécurisation du processus électoral avec équité et neutralité. En effet, les participants aux élections doivent être traités de la même manière par les FS. La législation en vigueur doit être appliquée à tous les acteurs impliqués dans le processus électoral sans discrimination ni arbitraire. Quel que soit le groupe d'appartenance d'un fauteur de troubles en période électorale, les FS doivent être en mesure de garantir le respect strict et total de la loi, sans parti-pris.

Enfin, pour nous en tenir à ces quelques exemples, et comme en un prolongement de l'idée précédente, les FS, pour être efficaces et crédibles, doivent éviter les allégations de partialité partisane. Ceci est important parce qu'en politique, de façon générale, et lors des élections, en particulier, la perception est aussi importante que la réalité. Les FS doivent donc, non seulement, prendre des mesures afin de réduire les risques que leurs membres puissent se comporter de manière partisane, mais encore elles doivent tout faire pour éviter d'être perçues comme telles. Autrement, les FS, au lieu de réduire la violence et l'insécurité, contribueraient au contraire à rendre leurs

propres missions difficiles et à mettre tout le processus en danger.

La pratique montre que l'aptitude des Forces de sécurité à adopter cette posture est étroitement liée aussi bien à l'histoire politique du pays et au rôle qu'y ont joué les FS, à leur structure organisationnelle (missions, personnels et moyens mis en œuvre) qu'à leur dynamique interne.

### 2.2.2 Les exigences de légitimité

Au delà des exigences de comportement, la participation pertinente et efficace des FS au processus électoral requiert également, pour sa légitimité, un cadre légal adéquat, un cadre légal de qualité. Par cadre légal de qualité, il faut entendre un cadre législatif et réglementaire exhaustif et adéquat pour l'encadrement de l'implication des FS dans le processus. De plus, les dispositions de ce cadre légal doivent être connues de tous les acteurs-clés du processus électoral, notamment du personnel servant dans les Forces de sécurité, des partis politiques, des membres des organes de gestion du processus électoral, de la société civile, des citoyens ordinaires etc.

#### a) Cadre réglementaire adapté

Le cadre législatif et réglementaire doit pouvoir contribuer d'une façon assez pratique à la création d'un environnement idoine pour inciter les agents des FS à adopter les comportements attendus d'eux et dont certains ont été précédemment évoqués.

Ainsi est-il, par exemple, attendu des Forces de sécurité qu'elles soient républicaines, c'est-à-dire totalement apolitiques, neutres, objectives de manière à garantir que les actes qu'elles posent ne sont entachés d'aucun soupçon de parti-pris ou d'intérêt occulte. La réglementation en vigueur doit être non seulement sans équivoque sur ces points précis, mais encore elle doit prévoir des dispositions qui réduisent effectivement les risques que les FS puissent être influencées et/ou instrumentalisées dans l'exercice de leurs fonctions.

La législation devra également être aussi précise que possible sur le mode d'implication des FS dans le processus électoral. Il s'agit de préciser, aussi clairement que possible, les services attendus des FS durant le processus électoral, les conditions de la fourniture desdits services, le moment où certains types de services peuvent être

sollicités, les limites réglementaires à leurs actions, les procédures pour recourir auxdits services etc.

Dans la mesure du possible, la réglementation en vigueur devra se rapprocher autant que possible des standards régionaux et internationaux de bonne conduite en matière de sécurisation du processus électoral.

#### b) Contrôle et responsabilisation

Une implication pertinente des FS dans le processus électoral nécessite que la législation en vigueur garantis- se un niveau raisonnable des responsabilités. En effet, afin de prévenir le développement d'une culture d'impu- nité préjudiciable à la marche démocratique, il est néces- saire de mettre en place des mécanismes de contrôle et de sanction des manquements imputables aux person- nels des FS<sup>17</sup>.

Le cadre réglementaire devra également édicter les mo- dalités de gestion des manquements constatés. C'est, là, un point particulièrement important. Il faut, à tout prix, éviter le sentiment chez les citoyens que les FS sont au dessus de la loi et qu'elles peuvent la violer impunément. Si de telles précautions n'étaient pas prises, cela pourrait avoir pour conséquences que des agents des FS le perce- vraient comme un encouragement implicite à violer la loi et les droits et libertés fondamentaux des citoyens tandis qu'il en résulterait également une source de méfiance profonde ou une aggravation de la méfiance des popula- tions vis-à-vis des FS.

## 2.3 Les exigences de compétence

La compétence des membres des FS impliqués dans le processus électoral est sans aucun doute l'une des exi- gences essentielles pour une participation de qualité des Forces de sécurité au processus électoral. Cette exigence va de pair avec une structure de commandement adap- tée et des effectifs nécessaires.

### 2.3.1 Structure organisationnelle adaptée

Outre les exigences inhérentes au comportement et au cadre légal, il est nécessaire que la structure organisa- tionnelle des FS soit en mesure de répondre aux be-

soins spécifiques du processus électoral. Il s'agit, par exemple, d'une structure de commandement permettant la coordination et la mise en œuvre des actions appro- priées, le déploiement sur toute l'étendue du territoire national, la disponibilité et la réactivité nécessaires à la sécurisation de tout le processus électoral.

De même, la structure organisationnelle des FS doit pouvoir faire preuve d'une grande flexibilité de manière à faciliter la collaboration nécessaire qui doit s'établir entre les différents corps des FS impliqués dans le processus électoral, d'une part, et entre les FS et les structures civi- les impliquées dans la gestion des élections (commission électorale indépendante, partis politiques, autres institu- tions-clés du processus électoral ...), d'autre part.

Dans certaines circonstances, comme c'est le cas des élections post-conflit, les Forces de sécurité nationales peuvent être renforcées par des forces internationales. Dans ces conditions, les exigences de flexibilité dans l'or- ganisation des FS sont encore plus grandes puisque, dans ce cas, elles doivent s'adapter à la participation des for- ces de sécurité étrangères.

### 2.3.2 Compétence requise pour la sécuri- sation du processus électoral

La seconde exigence, dans cette catégorie, est relative à la compétence technique des agents des FS impliquées dans le processus électoral. Il est, en effet, nécessaire que ces agents maîtrisent les connaissances nécessaires pour une sécurisation de qualité du processus électoral.

Il s'agit, naturellement, de la nécessité d'une bonne connaissance des techniques de contrôle des différents types de manifestations caractéristiques de tout proces- sus électoral, des techniques de maintien de l'ordre ou de sécurisation de sites etc. Par exemple, la planification de la sécurité devrait inclure une série de plans d'urgence pour assurer la flexibilité nécessaire dans la sécurisation du processus électoral.

Il s'agit, enfin, de la maîtrise des autres caractéristiques de tout processus électoral qui méritent d'être prises en compte dans toute opération de sécurisation d'un tel processus. C'est ainsi que, par exemple, la sécurisation des élections doit se faire dans le cadre du respect des droits et libertés fondamentaux de l'Homme, dans la ga- rantie de la liberté d'expression et d'association, bref des valeurs démocratiques etc.

17. Cette exigence est naturellement valable et nécessaire vis-à-vis de tous acteurs impliqués d'une manière ou d'une autre dans la gestion du processus électoral.

### 2.3.3 Effectifs nécessaires(en quantité et en qualité)

La sécurisation du processus électoral implique souvent un déploiement de grande envergure. C'est une tâche dévolue principalement à la Police et la Gendarmerie, pour laquelle quasiment toutes les unités disponibles sont mises à contribution, d'une manière ou d'une autre. Cependant, dans le contexte des pays de la sous-région, le faible niveau de développement fait que cette institution n'arrive pas à assumer en totalité cette charge. Les besoins en personnels obligent souvent à appeler en renfort les autres institutions de sécurité afin de pallier les besoins et d'aider à fournir des services de sécurité de qualité tout le long du processus électoral, sur toute l'étendue du territoire national.

Dans un tel cas de figure, il convient de veiller à ce que ces personnels soient mis au même niveau de préparation que les éléments des FS initialement en charge de la sécurisation des élections. Cela passe par la prise en compte de deux aspects : le premier est structurel et requiert la prise en compte et l'intégration dans les enseignements des écoles des FS des modules liés aux Droits de l'homme, aux enjeux et principes démocratiques, à des problématiques telles que le genre, plus précisément au moment de la formation initiale.

Le second est conjoncturel : d'une manière ponctuelle, dans le cadre de la sécurisation du processus électoral, des formations spécifiques de renforcement des capacités peuvent être organisées autour de thèmes relatifs aux missions des FS durant le processus électoral, au savoir-faire à mettre en œuvre, aux critères de professionnalisme, d'impartialité, de neutralité et de retenue dans l'usage de la force que les Forces de sécurité devront respecter pendant la période électorale. D'autres thèmes de ces formations ad hoc toucheront les restrictions et les limites à l'action des FS, les manquements aux dispositions légales applicables aussi bien aux populations qu'aux autres acteurs dont les FS, le cadre des rapports entre les FS et les organes en charge de la gestion du processus électoral (les contacts et relations fonctionnelles possibles entre l'organe de gestion électoral et les Forces de sécurité), la conduite à adopter vis-à-vis des populations, la question des droits applicables à la personne auxquels les préposés à la sécurité pendant l'élection pourraient être confrontés, et spécifiquement vis-à-vis des femmes et des autres groupes vulnérables auxquels il convient

d'accorder une attention particulière afin de garantir le plein exercice de leurs droits.

## 2.4 Les exigences de moyens

Les militaires ont coutume de rappeler cette triptyque : « Un homme, une mission et des moyens ». Fort justement, l'implication pertinente et efficace des FS dans le processus électoral exige, bien entendu, que des moyens conséquents soient mis à disposition. Il s'agit aussi bien de moyens matériels (équipements etc.) que de ressources financières.

La mise à disposition ou l'amélioration des équipements existants est nécessaire à l'accomplissement des missions des FS. On peut mentionner les moyens roulants qui permettent aux FS de déployer tous les effectifs concernés en temps voulu, mais aussi de pouvoir (éventuellement) convoier le personnel et le matériel électoral en cas de nécessité. De même, les besoins en équipements individuels et collectifs doivent être aussi assurés car les FS doivent pouvoir restaurer l'ordre public si nécessaire, tout en évitant soigneusement une surexposition d'armes et d'outils de répression qui fausserait la perception que les populations ont du climat sécuritaire, c'est-à-dire qui les troublerait au lieu de les rassurer.

Les FS ont également besoin de coordonner leur action par des outils de communication adaptés à l'ampleur de ce type d'opération et à la gestion en temps réel des informations et des renseignements. Ceci est d'autant plus utile qu'il n'est pas rare que les institutions-clés du processus électoral, en l'occurrence l'organe en charge de la gestion des élections, recourent aux équipements de communication des FS afin de coordonner leurs propres activités, notamment dans les zones d'accès difficile.

La question de la mise à disposition en temps opportun des ressources financières est aussi capitale. La mise à disposition à temps des ressources financières nécessaires permet l'acquisition dans les délais des équipements tantôt évoqués pour une participation adéquate des FS au processus. Elle permet également d'éviter des situations où les agents des FS se retrouvent sur le terrain sans que les dispositions nécessaires (per diem et autres) pour leur subsistance aient été préalablement prises.

Cependant, dans la pratique, cette situation idéale est difficilement réalisée dans la sous-région, d'où la nécessité pour les responsables des FS de faire preuve d'anticipation dans l'utilisation des moyens mis à leur disposition.

Ainsi devraient-ils avoir le souci d'optimiser l'implication des FS afin que l'utilisation des ressources disponibles soit judicieuse et qu'il en soit tiré le meilleur parti possible.

## 2.5 Les problèmes que peuvent poser la participation des FS au processus électoral

S'il est acquis que l'implication des FS dans le processus électoral est nécessaire et que le rôle qu'elles y jouent est important pour la qualité des élections, l'on se doit également de reconnaître les risques qui pourraient découler d'une telle participation. En effet, les moyens mis à la disposition des FS font de ces dernières une force intimidante, voire de répression, qui peut être utilisée aussi bien pour sécuriser le processus électoral que pour le biaiser et, de la sorte, en influencer les résultats.

### 2.5.1 Un biais dangereux

D'acteurs de soutien devant sécuriser, et donc faciliter le déroulement du processus, les FS, pour diverses raisons, peuvent en arriver à un engagement partisan, totalement inapproprié qui dénature les enjeux de la compétition électorale. Cette intrusion injustifiée et inappropriée dans le processus électoral, en général favorisée par l'inexistence ou le non respect de cadres juridique et institutionnel adéquats, est l'un des problèmes majeurs que peut poser l'implication des FS dans le processus électoral. Une implication partisane des FS fausse l'essence même du processus électoral et a des conséquences, à la fois, sur la participation (risques liés au fait de prendre part au vote) et la liberté de vote (choix volontaire et non contraint ou orienté du candidat ou du parti pour qui l'on souhaite voter).

Par ailleurs, la position dominante que leur confèrent la maîtrise des armes et l'organisation qui lui est propre est porteuse de graves dangers en cas d'implication inopportune dans le champ politique et, plus précisément, dans le processus électoral. Il est donc important d'assurer la neutralité des FS et d'éviter leur subordination à des intérêts autres que ceux de la République. C'est le lieu de rappeler, ici, l'importance capitale de l'existence d'un cadre juridique et d'un cadre institutionnel adéquats comme étant, sans conteste, l'un des préalables à l'implication des FS dans le processus électoral. Sans de tels

garde-fous, cette participation dont l'évaluation serait déjà difficile à faire, faute de repères, ne manquerait pas non plus de poser le problème de la responsabilisation des FS en cas d'implication inadéquate dans le processus.

### 2.5.2 Une offre sécuritaire inappropriée

L'offre sécuritaire inadéquate ou inopportune constitue une autre menace pour le processus électoral. Il est, en effet, également important de s'assurer, dans la mesure du possible, que les FS sont impliquées aux endroits où il le faut et dans les proportions nécessaires, sans plus ni moins. Les conséquences d'une mauvaise implication des FS dans le processus électoral peuvent être importantes et déclencher ou développer un sentiment de méfiance au sein de la population et même des acteurs politiques, ne serait-ce que ceux qui ne se sentent pas proches des positions de l'Exécutif en place. De même, un sur-déploiement des effectifs et des équipements peut avoir pour conséquence que les Forces de sécurité seront alors perçues davantage comme une menace par les populations concernées que comme une protection, ce qui, selon toute probabilité, en rajouterait à la tension.

L'on peut également mentionner, toujours dans le même ordre d'idées, les difficultés à fournir les réponses adaptées et proportionnelles aux situations qui pourraient se présenter, notamment en raison d'un déficit de formation et de sensibilisation aux enjeux du processus électoral. Enfin, le déficit de moyens et d'équipements peut poser un sérieux problème car il pourrait avoir pour conséquence que la participation des FS ne sera pas à la hauteur des attentes et manquera de satisfaire correctement les besoins exprimés.

### 2.5.3 Les autres acteurs du processus

Comme on le sait, la sécurisation du processus électoral ne relève pas uniquement de la responsabilité des FS, elle engage également tous les autres acteurs impliqués dans le processus. En effet, chacun d'eux, de par son comportement et ses prises de positions, peut contribuer à la création de l'insécurité et/ou à une réaction éventuellement inappropriée des agents des FS.

Il est donc très important de sensibiliser les autres acteurs du processus électoral afin qu'ils ne posent pas

d'actes pouvant entraîner des réponses inadaptées des FS. De même, il faut proscrire l'isolement des FS dans un cadre d'actions fermé aux autres acteurs au nom des principes de confidentialité et de spécificité d'actions. Au contraire, il est judicieux de créer un cadre de collaboration et de partage d'informations où les contraintes et impératifs des FS, bien définis et connus, ne sauraient empêcher la coordination des actions.

Cela est valable aussi bien pour les partis politiques, leurs militants et sympathisants qui doivent faire preuve de responsabilité en évitant de dégrader le climat sécuritaire<sup>18</sup>, pour les médias qui sont également tenus de contribuer à l'apaisement<sup>19</sup> pour les organisations de la société civile que pour les citoyens ordinaires. La question de la sécurisation du processus électoral est une responsabilité collective, une responsabilité partagée par tous les acteurs sans exception aucune.

## Résumé du Chapitre II

- La nécessité d'impliquer les FS dans le processus électoral est, pour le moment tout au moins, une exigence car la gestion des élections donne lieu à certains risques de violence et d'insécurité (violations de la législation électorale, possibles affrontements entre militants, tentatives d'attaque contre les personnels ou le matériel électoral, ou alors violences consécutives à la proclamation de résultats) qui ne peuvent être prévenus et/ou combattus que par un recours pertinent aux Forces de sécurité.
- Les FS sont impliquées à toutes les phases du processus électoral (phases pré-électorale, électorale et post-électorale) pour la protection des personnes et des biens, du matériel électoral, des officiels et des institutions engagées dans le processus et pour contribuer à la résolution de certains problèmes de logistique. Leurs fonctions peuvent être subdivisées en trois catégories :
  - 1) les fonctions statiques : par exemple, la protection d'immeubles ;
  - 2) les fonctions dynamiques : par exemple, la sécurité du transport du matériel électoral ;

3) les fonctions d'alerte : notamment leur rôle en tant que forces d'attente qui peuvent être mobilisées à tout moment, en cas de besoin.

- Quatre types d'exigences sont requis pour garantir une participation pertinente des Forces de sécurité au processus électoral, à savoir :
  - les exigences comportementales : adoption de comportements républicains, notamment savoir satisfaire les besoins de sécurité dudit processus, respecter les principes et valeurs qui fondent la République (garantir et respecter totalement les lois et règlements en vigueur, sécuriser le processus électoral avec équité et neutralité) ;
  - les exigences de légitimité : régularité de la participation des FS par rapport aux lois, les règlements et procédures qui contribuent à la création d'un environnement idoine pour inciter les agents des FS à adopter les comportements attendus d'eux (niveau raisonnable de responsabilité) afin de prévenir le développement d'une culture d'impunité préjudiciable à la marche démocratique ;
  - les exigences de compétence : aptitude des personnels des FS à fournir les services requis et adaptés par une organisation structurée, par des compétences appropriées pour assurer la sécurité du processus électoral, et avec les effectifs nécessaires en quantité et en qualité ;
  - les exigences de moyens : la mise à disposition des ressources (financières, matérielles et humaines) nécessaires requiert une attention particulière car la mise à disposition ou l'amélioration des équipements existants est nécessaire à l'accomplissement des missions des FS. Elles ont besoin de matériels roulants,
    - d'outils de communication, de per diem et autres et, surtout, à temps.
- La participation des FS au processus électoral, en même temps qu'elle peut aider à la sécurisation dudit processus, peut également poser des problèmes car les moyens mis à la disposition des FS font d'elles une force intimidante, voire de répression qui peut être utilisée aussi bien pour sécuriser le processus électoral que pour le biaiser et ainsi en influencer les résultats.
- Une implication inadéquate des FS (parce que mal préparée et/ou instrumentalisée) peut avoir des conséquences graves :
  - un biais dangereux dans la mesure où elle peut dénaturer les enjeux de la compétition électorale ;

18. armement de milices, propagande prohibée liée à l'ethnie, à la langue, à la religion, provocations diverses etc.

19. d'où la nécessité de faire très attention au traitement qu'ils font des informations durant cette période sensible.

- une offre sécuritaire inadéquate peut entraîner l'impossibilité d'avoir les postures adéquates, ce qui développerait le sentiment de méfiance au sein de la population ;
- un sur-déploiement des effectifs et des équipements qui a comme conséquence que les Forces de sécurité seront alors plus perçues plutôt comme une menace par les populations concernées que comme une protection, ou tout au moins un facteur de tensions supplémentaires ;
- le comportement des autres acteurs du processus peut contribuer à la création de l'insécurité et/ou à une réaction éventuellement inappropriée des agents des FS.

## CHAPITRE III : RELATIONS ENTRE L'ORGANE EN CHARGE DE LA GESTION DES ÉLECTIONS ET LES FORCES DE SÉCURITÉ IMPLIQUÉES DANS LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Dans la quasi-totalité des pays de la sous-région ouest-africaine, la gestion des élections est confiée à des organes de gestion des élections (OGE) du type commission électorale nationale indépendante ou autonome. Pour qu'il y ait effectivement une amélioration de la gestion du processus électoral, des mesures doivent être nécessairement prises afin de garantir la supervision effective par l'OGE de toutes les opérations entrant dans le cadre de la gestion des élections. Au fond, il s'agit de s'assurer que les activités menées par les acteurs-clés, quels qu'ils soient, qui sont censées avoir un impact sur les tâches essentielles du processus électoral sont, d'une manière ou d'une autre, supervisées par l'OGE. À plus forte raison, les FS faisant partie de ces acteurs-clés, leur implication dans le processus électoral devrait également se faire sous la supervision de l'OGE. Étant donné le caractère délicat et particulier de la collaboration entre les organisations civiles et les FS, une telle supervision nécessite des mesures spécifiques.

Les relations ou, si l'on veut, les modalités de collaboration entre l'OGE et les FS sont au cœur de ce troisième chapitre de notre document dont l'objectif est, justement, d'aider à déblayer le terrain par rapport aux conditions de collaboration efficace entre l'OGE et les FS. Pour ce faire, il s'articule autour de quatre (04) points : l'OGE et la supervision des élections (3.1), les rapports réglementaires qui devraient exister entre l'OGE et les FS (3.2), la structure organisationnelle pour une meilleure collaboration/supervision entre l'OGE et les FS (3.3) et, enfin, les exigences pour une meilleure collaboration/supervision entre l'OGE et les FS (3.4).

### 3.1 L'organe en charge de la gestion des élections et la supervision des élections

Qu'il soit nécessaire de recourir à un organe chargé de la gestion des élections (OGE) est une chose quasi-unanimement admise aujourd'hui. Cependant, en dehors de

cet organe, plusieurs autres institutions et acteurs sont également impliqués dans le processus électoral, d'où l'utilité voire l'impérieuse nécessité d'établir une espèce de cadre formel des relations fonctionnelles qui doivent relier ces différents acteurs et institutions, d'une part, et l'OGE, d'autre part ; en l'occurrence, la nécessité que l'implication des FS dans le processus électoral, à l'instar des autres acteurs, se fasse sous la supervision de l'OGE.

Dans la présente section, il est question des tâches essentielles du processus électoral dont la charge revient à l'OGE (3.1.1), de la nécessité de la supervision de la mise en œuvre desdites tâches, en général, par l'OGE (3.1.2) et, en particulier, de la nécessité que l'OGE supervise la participation des FS au processus électoral (3.1.3).

#### 3.1.1 Aperçu des tâches de l'organe en charge de la gestion des élections (OGE)

À l'observation, il n'y a pas dans la sous-région ouest-africaine un mode unique de structuration de la gestion du processus électoral. Selon les spécificités de chaque pays – histoire, politique, tradition juridique etc. – différents types de structures de gestion des élections sont utilisés. Cependant, le recours à une commission électorale indépendante en charge de la gestion des tâches essentielles du processus électoral semble être la tendance qui domine actuellement dans les nouvelles démocraties de la sous-région<sup>20</sup>. Les tâches principales en sont :

- l'établissement de la liste électorale,
- la réception et la validation des candidatures (pour les partis politiques et les candidats),
- la conduite de tout le processus de vote,
- la collecte, la compilation et la proclamation des résultats provisoires, et
- la détermination des conditions pour être électeur.

Toutes ces fonctions ne sont pas nécessairement considérées comme essentielles par tous ceux qui analysent les organes de gestion des élections. Par exemple, pour certains, l'établissement de la liste électorale ne fait pas partie des tâches essentielles de l'organe de gestion des élections tandis que, pour d'autres, c'est le cadre légal

20. C'est, en effet, le cas dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest à l'exception du Sénégal, du Mali (où la situation évolue déjà vers la mise en place d'une seule structure chargée de la gestion des élections), du Cap-Vert et de la Guinée-Bissau.

(loi électorale, parfois la Constitution) qui prévoit les conditions pour être électeur, et non pas l'organe de gestion des élections.

De plus, il arrive parfois que des tâches essentielles du processus électoral sont partagées entre plusieurs organes. Dans ce cas, tous les organes entre lesquels sont partagées les fonctions essentielles des élections sont appelés organes de gestion des élections. Toutefois, dans le cadre de la présente étude, « organe de gestion des élections (OGE) » (au singulier) sera toujours utilisé même s'il peut s'agir de plusieurs organes.

Dans tous les cas, lorsque la gestion de la totalité des tâches essentielles du processus électoral est confiée à un organe unique du type commission électorale<sup>21</sup>, cet organe devrait, au minimum, être en mesure de s'assurer de la bonne exécution des tâches en question. Cela suppose que toutes les opérations entrant en ligne de compte de la gestion du processus électoral ou, tout au moins, susceptibles d'avoir un impact majeur sur l'exécution des tâches essentielles dudit processus sont exécutées sous sa supervision.

### 3.1.2 Contrôle de l'exécution des tâches essentielles des élections par l'OGE

Le contrôle ou la supervision par l'OGE de toutes les opérations essentielles du processus électoral est nécessaire et important pour plusieurs raisons. Sans ce contrôle, il pourrait être difficile de situer les responsabilités en ce qui concerne la gestion du processus électoral et, par conséquent, de sanctionner le cas échéant, qu'il s'agisse de récompenser des performances ou, au contraire, de punir des manquements.

Le contrôle par l'OGE dont il est ici question doit porter sur tous les aspects essentiels de la participation des autres acteurs à la mise en œuvre du processus électoral, conformément aux normes universellement reconnues. L'on devrait s'attendre à ce que l'OGE participe à la détermination des tâches à confier à chacune des catégories d'acteurs du processus électoral, et ce même si, dans la réalité, ce n'est pas souvent le cas : dans certains cas, par exemple, c'est plutôt la loi qui distribue les rôles. L'OGE devrait également contribuer à déterminer les conditions d'implication desdits acteurs, les conditions de préparation préalables à leur implication, à la fixation des tâches

à accomplir, des modalités d'intervention et de recours aux FS, au suivi de l'exécution de la mission par les FS, parfois à l'identification et à la mobilisation des moyens nécessaires pour une implication pertinente des FS etc.

### 3.1.3 Contrôle de l'implication des FS dans le processus électoral par l'OGE

Comme l'a montré la sous-section précédente, à l'instar des autres acteurs essentiels du processus électoral, l'implication des Forces de sécurité (FS) dans le processus électoral doit se faire sous le contrôle de l'OGE qui, en plus, devrait être mis à contribution déjà dès la détermination des conditions de leur participation au processus électoral.

Le contrôle de l'implication des FS dans le processus électoral par l'OGE est nécessaire et important pour au moins deux raisons. D'une part, la sécurisation des élections est en elle-même une tâche importante dans la mesure où toute défaillance de ce point de vue peut avoir des conséquences dramatiques sur la qualité des élections et, par ricochet, sur la paix et la stabilité. L'insécurité pendant les élections engendre inévitablement des conséquences graves pour les droits et libertés fondamentaux des citoyens, y compris leur droit à participer au processus électoral.

D'autre part, le contrôle de l'implication des FS dans le processus électoral est nécessaire et important parce que les FS constituent en elles-mêmes une source potentielle d'intimidation et de pression sur les acteurs de ce processus. De par la force dont elles sont détentrices, si leur participation au processus électoral n'est pas convenablement encadrée, les FS peuvent devenir une source sérieuse d'insécurité pour les citoyens. Ainsi, elles peuvent dissuader des groupes de citoyens de participer au processus ou, carrément, agir par ignorance et/ou en bras armés d'un camp politique pour biaiser délibérément les résultats du scrutin.

Enfin, sur cette question, il est important de rappeler que la gestion du processus électoral peut aussi être confiée à plusieurs organes à la fois. Dans ce cas, il faudrait accorder une attention particulière au contrôle et à la supervision de l'exécution des tâches essentielles du processus, surtout en ce qui concerne l'implication des FS. Il suffirait, par exemple, de responsabiliser un ou l'ensemble des organes chargés de la gestion des tâches essentielles du processus électoral au sujet de la supervi-

21. comme c'est bien la tendance dans la sous-région ouest-africaine où au moins 12 pays sur 15 ont adopté ce modèle.



sion de la participation des FS audit processus. Ceci pose, en filigrane, la question de la nature des rapports entre l’OGE et les FS.

### 3.1.4 Les rapports réglementaires entre les structures en charge de la gestion du processus électoral et les Forces de sécurité

Plus personne ne conteste la nécessité de l’implication des FS dans le processus électoral et leur utilité pour la garantie de la qualité du processus, pas plus que le principe que cette participation se fasse sous le contrôle de l’OGE. Pour être efficace et pertinente, cette collaboration et cette supervision doivent se faire dans un cadre réglementaire suffisamment précis et clair sur le mode opératoire de la participation des FS au processus électoral et le rôle qui revient à chacun pour garantir sa réussite.

En effet, sans un cadre légal pertinent, la participation des FS au processus électoral peut se révéler un handicap lourd pour la qualité de la gestion du processus. Ce cadre législatif devrait préciser les conditions de la collaboration entre l’organe de gestion des élections et les FS. Il devrait également être assez clair sur le moment indicatif où commence la préparation préalable à la participation des FS aux élections et sur le rôle de l’OGE dans cette phase nécessaire. Enfin, l’implication de l’OGE dans la détermination des moyens nécessaires pour une participation efficace des FS, notamment en termes de ressources financières et matérielles, peut être également nécessaire.

Au-delà de ces questions majeures, le cadre légal devrait également s’appesantir sur les points relatifs à la chaîne de commandement des FS impliquées dans le processus électoral. Étant donné le caractère très hiérarchisé des FS et l’importance du principe de la discipline et du respect des instructions reçues, la clarification de toutes ces questions en amont du processus électoral est capitale. Il est, par exemple, extrêmement important que la place et le rôle de l’OGE dans le commandement des opérations de sécurité électorale soit clairement définis et acceptés de tous.

Enfin, pour se limiter à ces quelques éléments, le cadre légal devrait pouvoir aller au-delà de la réglementation des rapports de collaboration et de supervision entre les FS et l’OGE. En effet, il pourrait prendre également en compte les relations entre les FS et toutes les autres insti-

tutions-clés du processus électoral. Il s’agit, par exemple, du Juge du contentieux électoral, de l’institution en charge de la régulation des médias, des organisations de la société civile, des médias, des partis politiques et des candidats etc. L’organisation de la collaboration entre chacune de ces institutions et les FS peut contribuer à une sécurisation de qualité du processus électoral. Bien entendu, cette vision plus complète du contenu du cadre légal est plus aisée à réaliser dans le cadre d’un code électoral bien élaboré qu’avec différentes lois électorales et autres règlements dispersés et pas toujours cohérents d’un document à l’autre.

La question du cadre réglementaire est d’autant plus importante que le caractère hautement politique des élections rend difficile la mise en œuvre des opérations sécuritaires. Il est généralement admis que la meilleure solution opérationnelle est rarement réalisable sur le plan politique, et qu’une solution opérationnelle ne peut pas être considérée comme souhaitable si elle ne traite pas des conditions politiques. Cet état de choses rend nécessaires non seulement la collaboration entre l’OGE et les FS, mais également la création d’un cadre qui établisse un degré minimum de communication entre tous les acteurs-clés du processus électoral afin d’obtenir de chaque partie prenante qu’elle joue au mieux sa partition dans la mise en œuvre du processus.

## 3.2 La structure organisationnelle requise pour une meilleure collaboration entre les OGE et les FS

Au-delà de la réglementation, et peut-être en conséquence de cela, un cadre institutionnel peut se révéler nécessaire pour une meilleure sécurisation du processus électoral. Par cadre institutionnel, il faut entendre ici tout organe spécifique ou ad hoc mis en place dans le cadre de la gestion du processus électoral afin de garantir un niveau de communication optimal pour la résolution efficace des problèmes de sécurité qui pourraient se poser.

La composition et le mode opératoire d’un tel organe, s’il se révélait nécessaire, peuvent varier selon l’histoire politique et la tradition juridique spécifiques de chaque pays. Il est souhaitable qu’un tel organe réunisse, au minimum, les différents corps des FS ou ceux jugés pertinents, selon les cas, et des membres de l’OGE. Ledit organe peut être représenté au niveau local par des démembrements ou, si l’on préfère, par des structures

décentralisées, suivant le même mode de composition (ou non) qu'au niveau de l'organe national.

Il est à souligner que la composition de l'organe de sécurisation du processus électoral peut aussi être plus élargie. Par exemple, cet organe pourrait inclure les autres acteurs susceptibles de contribuer à une meilleure appréhension des problèmes de sécurité et à la recherche de solutions qui tiennent compte des exigences du moment, notamment des facteurs politiques et autres. Dans ce cas de figure, l'on pourrait opter pour un élargissement souple, c'est-à-dire sans que les acteurs évoqués ci-dessus soient nécessairement membres de l'organe, mais en prévoyant des rencontres périodiques entre lesdits acteurs et l'organe pour l'amélioration de la sécurisation du processus électoral.

Les acteurs susceptibles d'être associés, d'une manière ou d'une autre, à l'organe de sécurisation du processus électoral sont faciles à identifier. Il s'agit, en priorité, hormis les membres de l'OGE, des acteurs politiques (partis politiques et candidats). Il s'agit également, et dans la mesure du possible, des acteurs de la société civile et des animateurs des médias. Il peut s'agir aussi encore, si les conditions l'imposaient, des acteurs des autres institutions susceptibles d'apporter des informations utiles pour l'amélioration de la sécurité pendant les élections.

L'organe de sécurisation du processus électoral ne devrait pas être nécessairement permanent. Il est, en général, *ad hoc* et est mis sur pied quelques mois avant la tenue effective des élections.

### 3.2.1 Les exigences de la participation des FS au processus électoral

Pour réaliser une sécurisation optimale du processus électoral, il convient de satisfaire certaines exigences sans lesquelles cet objectif serait compromis.

Tout d'abord, la durée et le timing de la phase de l'organisation de la sécurisation du processus électoral sont importants. Il faut résolument éviter que cette organisation, quelle qu'en soit la forme (cadre formel, informel ou même sans dispositions particulières), débute trop tard, et donc en retard par rapport à l'expression des besoins en matière de sécurité du processus électoral. Par exemple, le dispositif sécuritaire devrait déjà être opérationnel avant le démarrage de l'établissement et/ou de l'actualisation de la liste électorale. La mise en place du dispositif peut être plus précoce si une opération telle que le dé-

coupage territorial ou électoral ou autres devait se révéler également potentiellement conflictogènes.

De la même manière, il est nécessaire de s'assurer que la sécurisation du processus électoral ne s'achève pas de manière précoce, alors que des risques d'insécurité et de violence liés au processus existent encore. Par exemple, assez souvent, il arrive que les risques d'insécurité et de violence soient réels, voire plus sérieux, même après la proclamation des résultats définitifs. Parfois même, entre la proclamation des résultats définitifs et l'installation du nouveau Président et même au-delà, les menaces à la paix et à la sécurité peuvent demeurer réelles.

Ensuite, la deuxième exigence à laquelle il est nécessaire de faire attention dans la mise en œuvre de la sécurisation du processus électoral est relative à la répartition des rôles entre les différents acteurs du processus. Il s'agit, en d'autres termes, de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les solutions idoines seront apportées aux problèmes de sécurité qui pourraient se poser pendant le processus électoral. Par exemple, il peut être question de prendre les dispositions susceptibles de contribuer à éviter que face à une situation d'insécurité ou de violence, l'on ne sache pas qui saisir, comment le saisir, qui peut et/ou qui doit réagir, qui doit donner les ordres, qu'est-ce qui est possible, qu'est-ce qui ne l'est pas etc.

En outre, en guise de troisième exigence, il est nécessaire, et en tout cas utile, de créer les conditions idoines pour la collecte, aussi complète que possible, et la gestion des informations nécessaires pour une bonne sécurisation du processus électoral. Dans ce domaine plus qu'ailleurs, on sait que l'information est primordiale et capitale. En effet, la sécurité des élections ne peut se faire de manière convenable sans des mécanismes permettant d'avoir en temps opportun les informations nécessaires et de les traiter comme il faut afin d'y apporter les réponses les plus appropriées.

Enfin, dernière exigence essentielle d'une liste non exhaustive, il convient de garantir une chaîne de commandement qui favorise la gestion des informations et la prise de décision aussi rapidement et promptement que possible. Durant tout le processus électoral, les problèmes de sécurité peuvent se poser à tout moment et, quelquefois, de manière totalement inattendue. Un dispositif précis et prompt de prise de décision est indispensable si l'on veut garantir une sécurisation pertinente et efficace de la gestion des élections.

## Résumé du Chapitre III

- Dans la sous région ouest-africaine, différents types de structures de gestion des élections sont utilisés. Cependant le recours à une commission électorale indépendante (au moins 12 pays sur 15 ont adopté ce modèle) en charge de la gestion des tâches essentielles du processus électoral est la tendance qui domine actuellement dans les nouvelles démocraties de la sous-région. En général, les tâches principales d'une OGE sont les suivantes :
  - établissement de la liste électorale
  - réception et validation des candidatures (pour les partis politiques et les candidats)
  - conduite de tout le processus de vote
  - collecte, compilation et proclamation des résultats provisoires
  - détermination des conditions pour être électeurs mais parfois avec quelques spécificités.
- La nécessité du contrôle ou de la supervision par l'OGE de toutes les opérations entrant en ligne de compte dans la mise en œuvre des tâches essentielles du processus électoral est acceptée de quasiment tous les acteurs-clés du processus électoral. En effet, ceci aide à situer aisément les responsabilités et à apporter les sanctions idoines que ce soit positivement (récompenses des performances) ou négativement (punition pour les manquements).
- Pour que la supervision soit complète et pertinente, l'OGE devrait participer à la détermination des tâches à confier aux catégories d'acteurs du processus électoral et contribuer à la détermination des conditions d'implication desdits acteurs. La participation des FS au processus électoral n'échappe pas à cette règle. L'OGE devrait contribuer à la détermination des conditions pertinentes de participation des FS au processus électoral. Ceci est d'autant plus nécessaire que :
  - la sécurisation des élections peut en elle-même avoir des conséquences graves sur la qualité des élections et par ricochet sur la paix et la stabilité ;
  - les FS constituent en elles-mêmes une source potentielle d'intimidation et d'influence des acteurs dudit processus, c'est-à-dire une source de biais des résultats des élections.
- Pour une supervision efficace de la participation des FS au processus électoral par l'OGE, un certain nombre de mesures sont nécessaires. Il faudrait que :
  - le cadre réglementaire soit suffisamment précis et clair sur le mode opératoire de la participation des FS au processus électoral et le rôle de chacun pour garantir sa réussite ;
  - la question de la détermination des moyens nécessaires (ressources financières et matérielles) pour la participation efficace des FS soit clairement tranchée avec la précision des contributions qui pourraient incomber à l'OGE ;
  - le cadre légal s'appesantisse sur les points relatifs à la chaîne de commandement avec les FS afin que la mise en œuvre des opérations de sécurité soit clairement définie et acceptée de tous ; il faudrait prendre également en compte les relations entre les FS et toutes les autres institutions-clés du processus électoral ;
  - le cadre légal établisse un minimum de communication entre tous les acteurs-clés du processus électoral dans la mesure où le caractère hautement politique de ce processus rend difficile la mise en œuvre des opérations sécuritaires.
- Pour ce qui est de la structure organisationnelle requise pour une meilleure collaboration entre les structures de l'OGE et les Forces de sécurité, sa composition et son mode opératoire peuvent varier selon l'histoire politique et la tradition juridique spécifiques de chaque pays. Il est souhaitable qu'un tel organe réunisse au minimum les différents corps des FS ou ceux jugés nécessaires selon les cas et des membres de l'OGE (aussi bien au plan national que local). La composition de l'Organe de sécurisation du processus électoral (OSPE) peut être plus élargie et les autres membres possibles (à savoir les partis politiques et candidats, la société civile, les professionnels des médias, et autres institutions utiles) sont faciles à identifier. L'OSPE est en général ad hoc et est mis sur pied quelques mois avant la tenue effective des élections.
- En ce qui concerne les mesures pour une bonne sécurisation du processus électoral par les FS, quatre sont présentées ci-dessous, à savoir :
  - apprécier convenablement la phase de l'organisation de la sécurisation du processus électoral (formel, informel ou même sans dispositions spécifiques particulières) ; éviter, surtout, de commencer trop tard par rapport à la manifestation des besoins en matière de sécurité du processus électoral et de finir trop tôt ;

- prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les solutions idoines seront apportées aux problèmes de sécurité qui pourraient se poser pendant le processus électoral, notamment par rapport à la répartition des rôles entre les différents acteurs du processus ;
- créer nécessairement les conditions idoines pour l'appréhension aussi complète que possible des situations (à travers la collecte des informations utiles) et la gestion des informations nécessaires pour une bonne sécurisation du processus électoral ;
- garantir une chaîne de commandement favorisant la gestion des informations aussi rapidement que possible et la prise de décision aussi promptement que possible.

## CHAPITRE IV : RÔLE DES FORCES DE SÉCURITÉ DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL POST-CONFLIT

Si, comme les chapitres précédents ont pu le mettre en exergue, l'implication des FS est d'autant plus nécessaire que le processus électoral est, en général, un exercice potentiellement conflictogène, ceci est encore plus avéré lorsque ce processus doit être mis en œuvre dans une situation post-conflit. De fait, à l'évidence, les élections post-conflit posent davantage de problèmes de sécurité et de violence ou, tout au moins, de menace à la paix, et imposent, par conséquent, des exigences spécifiques vis-à-vis de l'implication des FS.

Pour analyser le rôle que peuvent jouer les FS dans un processus électoral post-conflit, il convient, d'abord, d'inventorier les problèmes de sécurité que posent spécifiquement les situations post-conflit (4.1), d'examiner le rôle que peuvent y jouer les FS (4.2), les exigences requises pour en faire une participation de qualité (4.3) et, enfin, les risques qui pourraient accompagner l'implication des FS dans les élections post-conflit (4.4).

### 4.1 Les problèmes de sécurité spécifiques au processus électoral post-conflit

Les situations post-conflit présentent des particularités qui contribuent à une complexité accrue de la gestion du processus électoral. Ces particularités engendrent des problèmes spécifiques auxquels l'on se doit de remédier aussi bien en amont qu'au cours du processus électoral, selon le cas de figure.

#### 4.1.1 La déliquescence de l'Etat

Bien des pays africains sont réputés être caractérisés par une faiblesse institutionnelle certaine. Mais dans les pays sortant de conflit, selon l'intensité et la durée du conflit, on constate une faiblesse institutionnelle aggravée, l'autorité de l'Etat ayant été mise à rude épreuve et l'administration publique pouvant difficilement prendre en compte les besoins de la nation. A ce moment de la marche d'une nation, les institutions sont dans un état de

déliquescence plus ou moins avancée ou, pire, n'existent plus. Dans cette situation particulière, les institutions sont souvent sujettes à caution, probablement contestées et, en tout cas, arrivent difficilement à remplir les missions qui leur sont dévolues. La légitimité républicaine est mise à mal, voire disputée entre les parties prenantes au conflit.

Quant aux citoyens, ils ne peuvent que constater, dans la plupart des cas, l'incapacité de l'Etat - ou ce qu'il en reste - à fournir une réponse satisfaisante aux besoins en matière de sécurité. Pour ce qui est des FS, elles se retrouvent désorganisées, sous-équipées, mal préparées ou pas préparées du tout, en proie à des divisions ethniques, idéologiques, partisans etc. Dans un cas idéal, la préparation des FS dans l'optique de la sécurisation du processus électoral devrait se faire bien en avance, à temps, ce qui n'est pas souvent le cas dans les situations d'élections post-conflit du fait des urgences et des innombrables problèmes techniques, financiers et logistiques à résoudre. En ce qui concerne l'organe de gestion des élections, sa création et son management sont l'objet de toutes les attentions et, souvent, sont aussi une source récurrente de conflits entre les partis en présence. En outre, une fois ledit organe mis en place, il faut s'attendre encore à des difficultés à mener à bien sa mission en raison des problèmes de ressources humaines, notamment un manque ou une insuffisance d'expertise qui vient s'ajouter aux difficultés financières et logistiques déjà évoquées.

#### 4.1.2 Le vide juridique

Les pays post-conflit sont également caractérisés par un cadre légal inadapté, désuet et/ou difficilement applicable. En effet, dans une telle situation, il n'est pas rare d'observer que les textes existants, souvent élaborés pendant la phase antérieure au conflit ou ayant été mis en vigueur par la faction qui contrôlait alors l'appareil d'Etat, ne sont pas adaptés pour la gestion de l'environnement post-conflit. Il arrive même, assez souvent, qu'à ces textes existants soient greffés des accords et autres conventions signés pendant les tentatives de résolution du conflit.

Au delà du caractère inadapté du cadre légal, l'état quasiment non fonctionnel des institutions la plupart du temps et l'environnement caractérisé par la suspicion plus ou moins profonde des uns à l'endroit des autres

rendent également difficiles l'élaboration et l'adoption rapides de textes mieux adaptés à la situation post-conflit. Il est fréquent que des pays post-conflit se retrouvent dans des situations de vide juridique ou, alors, dans l'incapacité manifeste d'appliquer les lois et règlements existants. Le respect des lois devient alors un vœu pieux et, dans ce contexte, peu de gens se sentent encore liés par des droits et devoirs. Les rapports de forces en présence définissent et règlent la marche des institutions.

Le cadre légal en matière de gestion du processus électoral n'échappe pas à la logique ci-dessus décrite. Il est fort possible que ce qui tient lieu de législation électorale ne fasse pas l'objet d'une définition claire, que cette législation souffre de suspicion de la part de certains groupes (anciennes factions) et qu'elle soit constituée d'un ensemble de textes d'origines et de légitimités diverses dont les contenus parfois ne se renforcent pas et peuvent même manquer du minimum de cohérence. Tout ceci pose des défis spécifiques à la gestion et, particulièrement, à l'implication des FS dans un processus électoral post-conflit.

### 4.1.3 Les tensions politiques et les violences résiduelles

Les pays en situation de post-conflit se caractérisent également par un environnement de tensions politiques qui ne manque pas d'avoir une influence sur la mise en œuvre du processus électoral. En effet, les parties prenantes au conflit ont accepté – souvent au prix d'efforts immenses de la part des intervenants et des médiateurs dans la crise – de recourir aux élections afin de remettre en marche la gestion démocratique du pays. Cependant, cette volonté est très souvent mue par des arrière-pensées et, de ce fait, les mutations de factions armées en partis politiques légaux sont souvent incomplètes, au point qu'il est fréquent d'observer l'existence de milices résiduelles affiliées à des formations politiques.

Le faible engagement démocratique des acteurs du jeu politique peut poser problème, surtout s'ils s'inscrivent dans des stratégies à court terme et, donc, renoncent à se laisser dérouler le cheminement adapté à chaque contexte particulier. Ceci met en exergue l'importance de l'éducation civique et électorale de tous les acteurs.

Souvent, comme nous le disions tantôt, les parties en conflit ont dû subir une mutation (souvent incomplète ou hybride, tout au moins inachevée) en partis politiques.

Parfois, le renoncement à la lutte armée est juste une option ponctuelle et de circonstance, et l'évolution des rapports de forces entre anciens belligérants conditionne l'abandon définitif ou non de la voie des armes. Cette mutation se fait rarement jusqu'au bout, d'où l'existence de risques résiduels de violences (parfois créés de manière stratégique, donc délibérée).

### 4.1.4 Un équilibre social fragile

Dans les pays où ils ont cours, les conflits engendrent une fragilisation sociale qui, en général, augmente la vulnérabilité de la majeure partie des populations. En effet, les conséquences du conflit sur la situation socioéconomique sont plus ou moins dévastatrices, touchant de plein fouet les populations dont les couches vulnérables sont les plus affectées. Les victimes, les traumatismes de toutes sortes, les déplacements de populations engendrent un chaos au plan social et les repères d'une société dite normale ne sont plus en place.

Cette situation accentue également la sensibilité des populations à la présence de la force et de ses détenteurs légitimes que sont les FS. Assurer la sécurité du processus électoral dans ces conditions appelle des qualités particulières et adaptées à l'état psychologique et à la fragilité des populations. Plusieurs facteurs peuvent justifier que des dispositions aussi particulières soient ainsi prises.

En effet, certaines catégories sociales ont payé un lourd tribut au conflit, ce qui n'a fait qu'aggraver leur statut déjà précaire dans la société. Le lien entre les populations et les FS est rompu et les rôles ne sont plus évidents pour les citoyens, si jamais ils l'avaient été. Même si elles ne font pas face à des groupes armés résiduels – puisque le désarmement est censé être déjà fait avant que débute le processus électoral – les FS évoluent dans un environnement marqué par un climat de sécurité qui laisse à désirer.

C'est tout cela qui impose que l'on prenne des dispositions particulières pour la sécurisation du processus électoral. Ainsi, par exemple, il faudrait assurer la sécurité des élections en tenant compte du déficit de confiance entre les populations et les FS éventuellement dû au comportement de ces dernières durant la période de conflit. Il faudrait également tenir compte du fait que les FS de la période post-conflit peuvent être, et d'ailleurs souvent sont constituées du personnel de sécurité provenant de toutes les factions ayant pris part au conflit, ce qui requiert que des mesures spécifiques soient prises pour

pouvoir gérer convenablement les problèmes de confiance qui en découlent inévitablement.

## 4.2 Les difficultés d'identification des électeurs

La situation post-conflit pose également des défis par rapport à l'identification du corps électoral. En effet, les destructions, les massacres et, plus généralement, les pertes en vies humaines, les mouvements de réfugiés etc. rendent difficile l'élaboration d'une liste électorale valable et acceptée de tous pour aller aux élections. Parfois, les désaccords entre des groupes sociaux d'un pays sur la nationalité et/ou la citoyenneté font partie, entre autres, des causes du conflit.

Si toutes ces questions ne sont pas encore convenablement réglées, l'établissement de la liste électorale peut se révéler une opération extrêmement conflictogène. Cette opération est particulièrement plus délicate lorsque la contestation de la nationalité à un groupe social fait partie des motifs qui ont justifié le conflit. Il s'agit, en général, de prendre les mesures requises pour gérer et apaiser les risques de conflit liés au déficit de confiance entre les acteurs politiques et, parfois, entre les citoyens par rapport à la conduite du processus d'établissement de la liste électorale.

## 4.3 Le rôle que peuvent jouer les FS dans un processus électoral post-conflit

Dans un contexte post conflit, le rôle des Forces de sécurité est rendu encore plus complexe par les spécificités de la situation ambiante. C'est un fait que dans le cas de la mise en œuvre d'un processus électoral, la situation post conflit crée des défis supplémentaires en matière de sécurité.

En fait, nous avons déjà montré que la situation dans les pays post conflit se caractérise par une situation souvent tendue, où le tissu des institutions républicaines, des structures sociales, économiques et politiques a été mis à rude épreuve par le conflit, s'il n'en ressort pas carrément en lambeaux.

A toutes ces difficultés, il faut ajouter l'enjeu que représente pour les différents acteurs la gestion du processus électoral, c'est-à-dire une étape importante dans le processus de retour vers une situation normale en s'impo-

sant dans les urnes, à défaut d'avoir pu le faire sur le terrain militaire. A l'instar des pays où il n'y pas de conflit, l'implication des FS dans un tel processus demeure nécessaire et utile tout en revêtant une signification particulière parce qu'il faut que cette implication contribue effectivement à la recherche et au maintien d'une situation sécuritaire adaptée à l'environnement post-conflit.

Le rôle attendu des FS, ici, sera analysé suivant les trois (03) phases du processus électoral.

### 4.3.1 La phase préélectorale

Durant la phase préélectorale, les FS devraient contribuer à la résolution des problèmes de sécurité susceptibles, dans un environnement post-conflit, de survenir pendant cette période du processus électoral. Ces problèmes de sécurité peuvent être de différents ordres, au cours de la gestion des élections dans un environnement post-conflit. Il est proposé, ci-dessous, une liste indicative des réponses à apporter par les FS, liste qui, au demeurant, n'a pas la prétention d'être exhaustive. En effet, les problèmes de sécurité dans des environnements post-conflits – et, par conséquent, les réponses qui doivent y être apportées - dépendent dans une large mesure des spécificités de chaque pays et, parfois, de la sous-région à laquelle appartient ledit pays. En dépit de cette précaution, il est tout de même possible de dégager une liste de problèmes majeurs susceptibles d'être rencontrés dans la plupart des situations de post-conflit, c'est-à-dire de problèmes communs à la plupart des situations de conflits. Dans ces conditions, il s'agira, pour les FS de contribuer à :

- instaurer un environnement pacifique sur toute l'étendue du territoire de manière à rendre possible la liberté de circulation adéquate pour la tenue d'élections de qualité, y compris dès la phase préélectorale. Il s'agit, par exemple, d'instaurer un environnement permettant la participation effective des partis politiques et des candidats à la compétition sur toute l'étendue du territoire national ainsi que celle de tous les citoyens, quelle que soit leur localisation ;
- aider aux opérations d'identification et d'inscription des citoyens en levant tous les obstacles à la mobilité des citoyens (mines, bandes armées, zones de non droit etc.) ;
- sécuriser les personnels et le matériel nécessaires pour la conduite des opérations pré électorales ;

- informer les citoyens sur les mesures de sécurité en vigueur pour les élections : les populations concernées doivent être rassurées quant à l'absence de risques pour elles de participer au processus électoral (inscription, campagne électorale etc.) ;
- convaincre tous les acteurs-clés du processus (notamment les membres des anciennes factions en conflit) de l'aptitude des FS à protéger les populations durant le processus électoral : la confiance des citoyens est à ce moment assez fragile et il est vital de gérer au mieux la tension latente. Dans ce cas de figure, il est important d'élaborer une stratégie globale de sécurité bien en amont du processus électoral mais aussi en accompagnement ;
- aider à déceler et neutraliser les formations politiques illégales (créées sur des bases telles que la langue, la religion, l'ethnie, la région etc.), et donc interdites, au moment de leur enregistrement dans la compétition électorale, car souvent les anciennes parties au conflit tendent à se structurer en partis politiques ;
- porter une attention particulière aux milices : les nouveaux partis peuvent avoir conservé une structure plus ou moins combattante ;
- ne laisser aucune place aux opportunités de violence, qui, en situation de post conflit, peuvent rapidement dériver vers des conflits d'envergure (tolérance zéro) ;
- etc.

### 4.3.2 Le jour du scrutin

Le jour du scrutin, il est également attendu des FS impliquées dans le processus électoral qu'elles contribuent à la résolution non seulement des problèmes classiques de sécurité (caractéristiques des élections tenues en temps ordinaire), mais encore qu'elles concourent à la résolution des questions de sécurité spécifiques aux situations post-confliktuelles.

Ici également, la liste des problèmes de sécurité susceptibles d'être rencontrés n'est pas exhaustive, mais indicative. Ainsi, le jour du vote, les FS devraient aider à :

- sécuriser le personnel et le matériel électoral, les membres des organes de gestion du processus électoral, ceux des institutions ainsi que des partis politiques en compétition ;
- sécuriser les électeurs en portant une attention particulière au libre déplacement des populations (sécuriser les axes routiers, et autres) ;
- sécuriser les sites sensibles, en l'occurrence les sièges de partis politiques, ceux des organes en charge de la gestion des élections, des institutions et tout site impliqué dans les opérations électorales ;
- sécuriser les centres de vote de manière à réduire au maximum tout risque de troubles et de violences. Cela peut, par exemple, nécessiter que les FS aident à ordonner les files d'électeurs qui attendent pour voter où tout au moins soient dans les parages pour intervenir promptement en cas de nécessité ;
- sécuriser les opérations de dépouillement et escorter ou transporter les personnels électoraux, le matériel et les procès-verbaux de dépouillement, ce qui permet d'assurer le soutien logistique et la protection ;
- mettre en application des mesures de sécurité spécifiques adoptées pour réduire les risques de troubles et de violences le jour du scrutin. Il peut s'agir, par exemple, de l'interdiction de tout attroupement le jour du scrutin ou encore de l'interdiction pour les électeurs de perturber les opérations de dépouillement, comme c'est le cas durant les élections en situation normale ;
- etc.

### 4.3.3 La phase postélectorale

Durant cette phase du processus électoral, les FS doivent s'attacher à la sécurisation des juridictions compétentes pour la proclamation des résultats et la résolution des différends nés des élections. Elles doivent, tout autant, veiller à maintenir le climat social stable et sécurisé, le cas échéant, en prêtant une attention particulière aux activités des milices politiques et en veillant à dissuader d'éventuels groupes, insatisfaits des résultats, de pouvoir considérer le retour au conflit comme une option crédible et réaliste.

## 4.4 Les exigences de la participation des FS au processus électoral post-conflit

Les préalables à la pleine participation des FS à un processus électoral post-conflit tournent essentiellement autour de la réorganisation de ces forces, de leur préparation rigoureuse (formation, renforcement des capacités) et de la mise à leur disposition des moyens requis



pour agir de manière appropriée ; autrement dit, une mise à niveau administrative, technique et logistique.

Pour cela, la collaboration et le soutien des partenaires, qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux est un passage obligé pour la mise à jour des besoins et le réajustement en rapport avec le contexte post-conflit. En effet, à travers un soutien financier conséquent, une assistance technique et un appui logistique efficaces, il s'agit, en fait, de préparer les FS aux besoins spécifiques liés au contexte.

#### 4.4.1 La nécessité d'un cadre juridique adapté

Au delà des difficultés que posent, d'une façon générale, le cadre légal et sa mise en œuvre, il est nécessaire d'accorder une importance particulière aux dispositions relatives à l'implication des FS dans le processus électoral post-conflit.

En effet, à la suite de la période de conflit, le cadre juridique est devenu, ne serait-ce que partiellement, inopérant. Il s'agit alors, en collaboration avec tous les acteurs, de redéfinir les modalités de l'implication des FS dans le processus électoral. Comme nous l'avons déjà évoqué (cf. 1.2), des dispositions légales peuvent être prises au niveau du cadre légal national ou alors peuvent faire partie des accords signés dans le cadre des opérations de médiation ayant conduit à l'arrêt des hostilités et au lancement du processus électoral.

Les dispositions en question doivent porter sur les aspects essentiels de l'implication des FS dans le processus électoral. Il s'agit, entre autres, de s'entendre entre tous les acteurs sur les corps des FS autorisés à participer à la mise en œuvre du processus électoral, sur les niveaux d'intervention, éventuellement sur les moyens et l'assistance nécessaires etc. Il est même possible que, déjà à ce niveau, les acteurs-clés de la résolution du conflit s'entendent sur la nécessité ou non d'impliquer des forces de sécurité étrangères, par exemple sous la forme d'une opération d'observation électorale sécuritaire, ce qui permet, entre autres, de surveiller mais aussi de crédibiliser l'implication des FS.

#### 4.4.2 L'assistance régionale et internationale pour la mise à niveau des FS : organisation, hommes, moyens.

Etant donné l'incapacité des pays sortant de conflit, en règle générale - et pour cause - à satisfaire par eux-mêmes à tous leurs besoins en matière de sécurité, notamment en matière de sécurisation du processus électoral, l'appui des partenaires extérieurs, qu'ils soient régionaux, continentaux ou internationaux, est assez souvent nécessaire pour des besoins spécifiques.

Au titre de ces besoins, on peut mentionner la réorganisation des FS (mise à niveau administrative) dont le fonctionnement, à l'image des autres institutions, a probablement été très affecté par le conflit. Ceci est d'autant plus vrai que si, dans un contexte normal, la mission des FS de sécuriser le processus électoral est déjà assez souvent ardue, les attentes et les enjeux se trouvent démultipliés en situation de post-conflit.

Pour parvenir à sécuriser le processus électoral de manière satisfaisante, il est impératif d'aider à la réhabilitation de la structure organisationnelle requise pour coordonner l'action des FS. Il y a lieu de réhabiliter aussi les infrastructures car les FS doivent pouvoir se redéployer sur toute l'étendue du territoire afin que le scrutin soit à la portée de tous les citoyens. De même, il s'avère souvent indispensable de procéder à la mise à niveau technique des FS afin de les préparer à appréhender au mieux les problèmes particuliers propres aux missions de sécurisation électorale. Dans ce cadre, des formations peuvent être dispensées aux FS, en rapport avec les postures réglementaires qu'elles auront à adopter dans la sécurisation du processus électoral.

Enfin, la mise à niveau logistique suppose, notamment, que des équipements individuels et collectifs pour les personnels, des moyens pour la mobilité, la communication etc. devront être fournis aux FS. Ces activités nécessitent des moyens financiers importants que la situation économique du pays, la plupart du temps, ne permet pas de prendre en charge, d'où l'assistance des Partenaires techniques et financiers.

### 4.4.3 Les problèmes que peut poser la participation des FS au processus électoral post-conflit

En temps ordinaire, c'est-à-dire dans un pays qui ne sort pas de conflit, l'implication des FS dans le processus électoral ne va pas sans risques. Dans les situations post-conflit, les risques liés à la participation des FS au processus électoral sont encore plus élevés et méritent une attention particulière.

En effet, dans un processus électoral post-conflit, l'un des défis majeurs reste la mise en œuvre d'un climat sécuritaire propice à la tenue d'élections libres et transparentes. Les problèmes de sécurité qu'on y trouve sont généralement liés à la nature du conflit et au rôle qu'ont pu y jouer les Forces de sécurité, aux conséquences sur leurs rapports avec les acteurs politiques et sociaux, mais aussi avec les populations touchées par le conflit.

Par conséquent, l'implication des FS dans un processus électoral post-conflit pourrait ne pas avoir que des bénéfices car, en réalité, il est possible et même probable que cela crée d'autres problèmes qu'il conviendrait de prendre en compte rapidement.

### 4.4.4 Le déficit de confiance entre les FS et les citoyens

A la mesure de l'intensité du conflit et de la rupture de confiance entre les FS et les populations, il peut être d'une urgence impérieuse d'œuvrer à ramener la confiance entre les deux, avant toute chose. Il faudrait, par exemple, amener les citoyens à accepter l'idée qu'en dépit du passé, les FS sont aptes à assurer la gestion de la sécurité dans le respect de leurs droits et libertés fondamentaux. En somme, ceci revient à redéfinir le rôle de chacun et à faire passer cette information le plus largement possible de manière à rassurer les citoyens sur le fait que les FS ne représentent plus un danger pour mais plutôt une protection pour eux. Bien évidemment, cela est plus facile à dire qu'à faire mais n'en constitue pas moins une étape incontournable.

Par ailleurs, il est impératif d'arriver à convaincre et rassurer les citoyens que leur participation aux élections est sans risque, que leur sécurité est prise en charge correctement (contre d'éventuelles sources de risques, notamment des sources résiduelles de violence). Comme cela a été souligné auparavant, les autres acteurs du processus

électoral ne sont pas dans une situation plus reluisante et, du coup, les FS se retrouvent en position de peser sensiblement sur le processus du fait du contexte particulier qui marque l'élection en situation post-conflituelle.

### 4.4.5 L'incapacité des FS à remplir les missions

L'incapacité des FS à délivrer convenablement les services attendus d'elles, dans le cadre de processus électoraux post-conflit, peut avoir plusieurs sources. L'une d'elles peut être l'inexistence d'un cadre juridique pertinent. Une autre peut être liée au caractère inachevé de l'opération de constitution des FS post-conflit ou, si l'on veut, à la mutation inachevée des FS de la période de conflit en FS post-conflit.

De fait, l'engagement des FS hors de tout cadre juridique clair et complet peut entraîner des dérapages graves et dommageables pour le processus de reconstruction de la société post-conflit. Or, la restauration d'un environnement sécuritaire est rendue difficile par la déstructuration plus ou moins avancée des Forces de sécurité. Pendant le conflit, les procédures d'incorporation sont souvent anarchiques, les besoins en formation négligés. Toute négligence de ce point de vue pourrait avoir pour conséquence que les FS se retrouvent à assumer des missions auxquelles elles n'auront pas été préparées par une formation adéquate ou des missions qui ne sont pas les leurs.

La réorganisation de l'Etat implique une mise à jour des lois et règlements afin de s'adapter au contexte post-conflit. Ainsi, l'une des tâches qui en découlent sera la réorganisation des FS, avec plus ou moins d'ampleur selon la durée et l'intensité du conflit. L'incapacité des FS et de leurs partenaires à bien comprendre les enjeux et à y apporter les réponses idoines peut poser un sérieux problème pour le processus électoral.

## Résumé du Chapitre IV

- Les problèmes de sécurité spécifiques au processus électoral post-conflit qu'il convient de prendre en considération afin d'y remédier sont de plusieurs ordres.
  - Il y a la déliquescence de l'Etat résultant d'une grande faiblesse institutionnelle : l'autorité est mise

à rude épreuve et l'administration prend difficilement en compte les besoins de la nation. Quant à l'organe de gestion des élections, sa création et sa gestion font l'objet de toutes les attentions et sont souvent une source récurrente de conflit entre les parties en présence.

- Il y a le vide juridique en matière de sécurité qui caractérise parfois les pays post-conflit, le caractère inadapté des textes existants pour la gestion de cet environnement, l'existence d'institutions non fonctionnelles et d'un environnement très peu propice à la prise rapide de textes mieux adaptés à la situation post-conflit. De plus, les tensions politiques et les violences résiduelles ont une influence sur la mise en œuvre du processus électoral avec l'affiliation des milices résiduelles à des formations politiques. Les parties au conflit renoncent parfois à la lutte armée de façon circonstancielle et l'évolution des rapports de forces entre anciens belligérants conditionne l'abandon définitif ou non de la voie des armes, ce qui reste un danger permanent.
- L'équilibre social peut être fragilisé de manière à augmenter la vulnérabilité de la majorité des populations à cause des effets du conflit sur le plan économique. Au plan social, on relève de nombreuses victimes, des traumatismes, les déplacements de populations etc. Tout ceci accentue également la sensibilité des populations à la présence de la force publique et de ses détenteurs légitimes que sont les FS.
- Dans un tel contexte, il faudrait assurer la sécurité des élections en tenant compte d'une série de facteurs, à savoir :
  - le déficit de confiance entre les populations et les FS et la nécessaire prise en compte du fait que les FS de la période post-conflit peuvent être constituées du personnel de sécurité provenant de toutes les factions ayant pris part au conflit ;
  - l'identification des citoyens peut constituer un problème majeur car les destructions, les morts, les mouvements de réfugiés rendent difficile l'élaboration d'une liste électorale valable pour aller aux élections. Par conséquent, l'établissement de la liste électorale peut se révéler une opération extrêmement conflictogène.
- Les exigences de la participation des FS au processus électoral post-conflit tournent essentiellement autour

de la réorganisation, de la préparation rigoureuse et de la mise à disposition des moyens administratifs, techniques et logistiques. Pour cela, il est nécessaire d'accorder une importance particulière aux dispositions (cadre légal et mise en œuvre) relatives à l'implication des FS dans le processus électoral post-conflit. Il s'agit alors, en collaboration avec tous les acteurs impliqués, de redéfinir les modalités de l'implication des FS dans le processus électoral. L'assistance régionale et internationale est particulièrement utile voire déterminante pour la mise à niveau et la réorganisation des FS, pour aider à la réhabilitation des infrastructures et de la structure organisationnelle requise pour coordonner leurs actions, pour leur dispenser des formations et leur donner les moyens requis pour la mobilité et la communication.

- Quant aux problèmes que peut poser la participation des FS au processus électoral post-conflit, on peut retenir que le défi majeur réside dans la mise en œuvre d'un climat sécuritaire adéquat pour la tenue d'élections libres et transparentes. Ces problèmes sont relatifs au déficit de confiance entre les FS et les citoyens surtout, par exemple, lorsqu'il faut amener les citoyens à accepter l'idée que les FS, malgré le passé, sont aptes à reprendre en compte la gestion de la sécurité dans le respect de leurs droits et libertés fondamentaux. Le second problème relevé est l'incapacité des FS à délivrer les services attendus d'elles dans le cadre du processus électoral post-conflit. Cela peut avoir plusieurs sources et dépendre de l'inexistence d'un cadre juridique pertinent et/ou du caractère inachevé de l'opération de constitution du corps des FS post-conflit.

## DEUXIEME PARTIE ETAT DES LIEUX DE LA PARTI- CIPATION DES FS AU PROCES- SUS ELECTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : ANALYSE COM- PAREE

La première partie du présent document a été entièrement consacrée à passer en revue les considérations qui peuvent être traitées de théoriques ou même d'idéalistes. Il a, en effet, été essentiellement question de la mise en exergue des caractéristiques de l'environnement (post-conflit ou non) où se déroulent le processus électoral et des mesures nécessaires pour une sécurisation optimale de ce processus.

La plupart des aspects majeurs pour une sécurisation efficace du processus électoral y ont été passés en revue. Qu'il s'agisse de la nécessité de l'implication des FS dans le processus électoral ou des différentes facettes du rôle qu'elles peuvent être amenées à y jouer, qu'il s'agisse des exigences pour une meilleure participation des FS, des risques qui accompagnent leur implication ou des relations qui devraient exister entre l'OGE et les FS pour une bonne sécurisation des élections, chacun de ces aspects a été analysé.

Cette deuxième partie du document a pour principal objectif d'aller au delà de la partie théorique, ce qui revient à entrer de plain-pied dans la réalité des faits, notamment en ce qui concerne la manière dont les FS ont été réellement, effectivement impliquées dans le processus électoral dans les pays qui ont fait l'objet de la présente étude. Au fond, il s'agit, en quelque sorte, d'une évaluation de la pratique de la participation des FS au processus électoral. C'est aussi, d'une autre manière, la théorie à l'épreuve de la réalité, la réalité des faits.

Pour ce faire, notre démarche s'articulera autour de trois (03) chapitres consacrés, respectivement, aux questions telles que la place qui est effectivement faite à la participation des FS au processus électoral dans la législation (Chapitre V), à la réalité de la participation des FS audit processus (Chapitre VI) et à la réalité des relations entre les FS et les OGE (Chapitre VII).

## CHAPITRE V : LA LEGISLATION ET LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL

Il est intéressant de se pencher sur ce que prévoit réellement la législation en ce qui concerne la participation des FS au processus électoral. L'examen de cette question se fera par rapport à trois aspects essentiels : le rôle des FS dans le processus électoral, les moyens prévus pour rendre effectif ce rôle et, enfin, le cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus.

### 5.1 Le rôle des FS dans le proces- sus électoral

Le rôle dévolu aux FS dans le processus électoral varie d'un pays à l'autre en fonction de son histoire politique, sa tradition juridique, son background socioculturel etc. Dans certains pays, les dispositions légales sont relativement étendues et clairement édictées, précisées, tandis que dans d'autres, elles sont plutôt générales, voire très sommaires et complétées par une réglementation spécifique élaborée à l'occasion des échéances électorales. En fait, on voit apparaître une organisation législative à deux niveaux : d'une part, des dispositions générales organisant les FS à travers la Constitution, et d'autre part, des actes constitutifs avec des dispositions dans le Code électoral ou dans les lois électorales, le cas échéant, qui précisent le rôle attendu des FS dans le processus électoral.

L'analyse des dispositions légales relatives au rôle dévolu aux FS dans la mise en œuvre du processus électoral dans les pays étudiés révèle une réglementation sommaire (5.1.1), une tendance à la mise à l'écart des Forces armées dans la sécurisation des élections (5.1.2) et le maintien des FS à une certaine distance de la mise en œuvre effective du processus (5.1.3).

#### *Dispositions relatives au rôle des FS dans le proces- sus électoral*

- « ... la CENI est chargée ... de l'élaboration des textes, actes et procédures devant ... assurer ... la sécurité ... du scrutin » ; art. 11, CE, Togo.
- « Nul ne peut pénétrer dans la salle du scrutin, porteur d'une arme ... à l'exception des membres de la force publique légalement requis » ; art. 111, CE, Togo.

- « *Le président du BV doit décider du nombre d'électeurs à admettre à la fois dans le BV ... et exclure toutes autres personnes à l'exception ... l'officier de sécurité en mission ...* » ; LE, Ghana.

### 5.1.1 Une réglementation sommaire en ce qui concerne le rôle des FS

Le premier constat est que les dispositions relatives au rôle des FS dans le processus électoral sont, en règle générale, assez sommaires et ne rentrent pas dans le détail de son opérationnalisation. En guise de dispositions relatives à la participation des FS dans les élections, lorsqu'il y est expressément fait mention, il est souvent écrit dans un seul article du code électoral (ou des lois électorales), une phrase dont le contenu ressemble à ce qui suit :

« *Le ministère chargé de la Sécurité publique assure la sécurité des citoyens et des opérations durant toute la période électorale ...* ».

Il faut noter également que la réglementation relative à l'implication des FS dans le processus électoral, lorsqu'elle existe même sommairement, est silencieuse dans tous les pays sur la période d'établissement de la liste électorale. Il est vrai que pour la plupart, les spécialistes électoraux ne considèrent pas l'établissement de la liste électorale comme faisant partie des fonctions essentielles des OGE. Cependant, cette phase est si intimement liée à la gestion des élections que des défaillances en matière de sécurité à cette phase ne manqueraient pas d'avoir des répercussions sur la suite du processus électoral.

Dans les pays concernés par la présente étude, l'implication des Forces de sécurité dans le processus électoral est prévue, pour l'essentiel, dans le Code électoral. Le rôle qui leur est dévolu, dans le cadre du processus électoral, consiste, en général, à sécuriser les personnes et les biens. De façon plus spécifique, pendant le processus électoral, les FS ont pour rôle de protéger l'intégrité du processus électoral, de tous les participants, des institutions et des résultats. L'allusion à l'implication des FS dans le processus est particulièrement claire et présente dans toutes les lois électorales à propos du droit dont dispose le président du bureau de vote de réquisitionner les FS en cas de troubles ou de menace à la sécurité des lieux de vote placés sous sa juridiction.

Malgré ce silence relatif de la législation sur l'implication des FS dans le processus électoral, certaines dispositions normatives sont prises à l'approche des élections

pour combler le vide. En effet, dans la quasi-totalité des pays étudiés dans le cadre de la présente étude, des textes réglementaires (décisions, arrêtés, décrets etc.) sont pris, généralement à l'approche des élections pour compléter la législation électorale et mieux préciser le rôle des FS dans le processus électoral. Ces textes sont pris tantôt par le Gouvernement (cas du Togo), par des ministères (cas de la Guinée/Conakry) ou encore par l'organe en charge de la gestion du processus électoral (cas du Ghana et du Togo).

C'est ainsi qu'au Togo, par exemple, dans le cadre de l'Accord politique global signé entre les principaux acteurs politiques du pays en août 2006 à Ouagadougou, une Force spéciale chargée de sécuriser les élections est mise sur pied par décret à l'approche de chaque élection. Pour les élections législatives de 2007, la « Force sécurité élections législatives 2007 » (FOSEL 2007) a été mise en place alors que pour la présidentielle de 2010, il s'est agi de la « Force sécurité élection présidentielle 2010 » (FOSEP 2010). La FOSEP 2010 a été créée par décret n°2009-278/PR du 11 novembre 2009 et avait pour mission de<sup>22</sup> :

- maintenir la paix, assurer la sécurité ainsi que la libre circulation des personnes et des biens sur l'ensemble du territoire national, avant, pendant et après l'élection présidentielle de 2010 ;
- prendre toutes les mesures pour le maintien de l'ordre public en relation avec l'organisation des élections ;
- assurer la sécurité des lieux de meetings ou de manifestations publiques pendant la campagne électorale, des bureaux de vote, des candidats, des commissions électorales, des chefs de partis politiques ainsi que du matériel électoral, en observant la plus stricte neutralité à l'égard de tous.

Il y a, cependant, des spécificités dans quelques pays. En effet, dans certains pays, les FS ne sont pas autorisées à rester à l'intérieur des bureaux de vote sauf lorsqu'elles sont réquisitionnées par le président du bureau concerné. Dans d'autres, elles y sont autorisées par la loi. Dans d'autres encore, il est permis à l'OGE d'élaborer des textes, des actes et des procédures qui lui paraissent nécessaires et les plus pertinents afin d'assurer la sécurité du scrutin (voir encadré ci-dessus).

22. Tirée de la communication présentée par le Commandant de la FOSEP 2010 à l'atelier d'experts sur le thème : « Le rôle des Forces de sécurité dans les processus électoraux en Afrique de l'Ouest » organisé par la Fondation Friedrich Ebert à Abuja au Nigéria les 29 et 30 mars 2010.

Enfin, il nous paraît utile d'attirer l'attention sur le fait que le caractère assez sommaire de la législation électorale découle, parfois, de façon inattendue de vieilles habitudes en matière de législation adoptées dans les anciennes colonies, ce qu'on pourrait qualifier, en forçant un peu le trait, de mimétisme législatif ou encore de mimétisme juridique ou encore légal. Il s'agit de ce que, quelle que soit la tradition juridique des anciennes colonies, les textes fondamentaux (Constitution, Lois organiques des Institutions, Règlements intérieurs, cadre légal et institutionnel en matière électorale etc.) sont généralement assez fortement inspirés, pour le moins, de ceux de la puissance coloniale. Or, les puissances coloniales étant aujourd'hui des démocraties consolidées, le recours aux FS dans le processus électoral n'y est pas nécessaire et, en conséquence, la question est abordée dans la législation d'une manière très sommaire, ce qui se répercute sur le cadre juridique pertinent des anciennes colonies.

A ce facteur, il faut ajouter un autre spécifique aux acteurs politiques ouest-africains eux-mêmes. Il s'agit de l'ambiance de méfiance systématique de la classe politique et même des citoyens vis-à-vis de l'Administration publique, d'une façon générale, et naturellement aussi des FS. En effet, dans les nouvelles démocraties de la sous-région (et au delà), les fonctionnaires de l'Etat sont considérés comme étant généralement biaisés en faveur du pouvoir et donc insusceptibles de neutralité et d'objectivité. Il faut reconnaître que la politisation outrancière de l'Administration publique dans ces pays est plutôt la règle. En conséquence, la même logique qui a conduit à l'adoption des structures indépendantes de gestion des élections a conduit à réduire le rôle des FS dans le processus électoral. Le silence (ou le quasi-silence) par omission, de la loi fait partie des astuces pour atteindre cet objectif.

#### ***Dispositions relatives aux rôles des Forces de Défense dans le processus électoral***

- « *En dehors de la défense du territoire et des travaux d'utilité publique, les Forces Armées ne peuvent être engagées que dans la mesure où la présente Constitution l'autorise expressément* » ; art. 149, C, Togo.
- « *La fédération doit établir des Forces Armées ... pour la défense contre les agressions extérieures ... le maintien de l'intégrité du territoire, ... la mise en œuvre de toutes tâches prescrites par une loi ...* » ; art. 217, C, Nigéria

### **5.1.2 Une mise à l'écart des Forces armées**

Dans l'ensemble des pays faisant l'objet de la présente étude, la législation en matière électorale exprime clairement la volonté de maintenir les Forces armées (les militaires) à l'écart de la gestion du processus électoral. L'on considère plutôt, avec force arguments, que la sécurité des élections relève du maintien de l'ordre et de la sécurité, tâches qui reviennent prioritairement à la Police et, éventuellement, aux autres forces (gendarmerie, douanes, sapeurs-pompiers etc.), mais surtout pas à l'Armée sauf cas de nécessité absolue.

Cette décision de maintenir les Forces armées en dehors de la mise en œuvre du processus électoral est, le plus souvent, fondée sur des dispositions constitutionnelles. En effet, dans la quasi-totalité des constitutions des pays de la sous-région ouest-africaine, il est mentionné que les Forces armées assurent la défense du territoire et qu'en dehors de cette fonction, elles ne peuvent intervenir ailleurs que sur réquisition. En période électorale, les Forces armées sont supposées donc, pour l'essentiel, devoir être maintenues en position d'alerte en cas de besoin, par exemple, en cas de trouble dont l'ampleur dépasse la capacité de contrôle des FS.

Dans le cas spécifique du Togo, en ce qui concerne la désignation des corps des FS autorisés à participer au processus électoral, les textes classiques (Constitution et Code électoral) sont complétés par l'Accord politique global (APG) du 20 août 2006. En effet, selon l'APG, « il convient de faire la distinction entre les fonctions de l'Armée, d'une part, et celles de la Police et de la Gendarmerie, d'autre part, de façon à ce que l'Armée se consacre à sa mission de défense de l'intégrité du territoire national, et les Forces de police et de la gendarmerie à leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publique. »

Assez brièvement, sans qu'il soit nécessaire de rentrer dans les détails, on peut dire que cette méfiance vis-à-vis des FS tient, pour beaucoup, à l'histoire sociopolitique des pays concernés et, plus particulièrement, au rôle joué par l'Armée à l'époque des dictatures (très souvent militaires) et du parti unique ainsi qu'au rôle joué par les militaires dans la répression politique. En revanche, les FS sont perçues comme ayant été moins impliquées que les militaires, entre autres explications.

### 5.1.3 Le maintien à distance des FS

Bien que les FS, contrairement aux Forces armées, soient autorisées à prendre part à la gestion des élections, elles ne sont pas pour autant associées sans réserve. Dans la plupart des pays étudiés, une certaine distance est toujours maintenue entre les centres de gestion directe du processus électoral et ceux des FS.

En effet, à l'exception du Ghana, le point commun à la quasi-totalité des pays étudiés est que la loi s'attache à tenir les FS à distance raisonnable du processus électoral, notamment en réduisant au maximum leur implication dans la gestion concrète et directe dudit processus. Ainsi, tous les codes et les textes en vigueur en matière électorale ont senti la nécessité de contenir la participation des FS dans une posture de dissuasion et d'alerte, ce qui, dans les faits, consiste, dans le premier cas, à les poster aux alentours des lieux de déroulement des activités électorales, et, dans le second cas, à les prédisposer à des endroits stratégiques et connus pour être mis en branle en cas de nécessité, non sans avoir organisé au préalable le renseignement.

C'est ainsi, par exemple, que les législateurs ont senti la nécessité d'imposer une distance physique aux FS par rapport à leur présence dans les lieux de vote, et qu'ils ont fait en sorte que, dans la plupart des cas, elles ne soient pas autorisées à être à l'intérieur, ni aux abords immédiats des bureaux de vote, sauf sur réquisition des membres de l'organe en charge de la gestion des élections, notamment du président du bureau de vote à laquelle elles sont tenues de déférer. Le recours aux FS est donc, en réalité, assez encadré. Au *Sénégal*, par exemple, l'exécution de la réquisition doit faire l'objet d'un procès-verbal de compte rendu de mission adressé au Procureur de la République, à la CENA, au Gouverneur, au Préfet ou au Sous-préfet<sup>23</sup>, dans les meilleurs délais et par tous les moyens appropriés.

Quelques spécificités existent cependant. Par exemple, en *Guinée-Bissau*, il est fait obligation aux FS de se tenir à une distance d'au moins 500 mètres des lieux de vote et d'agir seulement dans le cadre de leur mission générale de sécurisation des personnes et des biens. En aucun cas, elles ne doivent se mêler aux opérations du processus électoral, sauf à celles affectées au transport et à la gestion du matériel électoral. Au *Sénégal*, des dispositions réglementaires détaillent l'implication des FS dans

la protection du personnel électoral, la sécurisation des opérations électorales, du matériel et des documents électoraux durant toutes les trois phases du processus électoral que sont la phase préélectorale, le jour du scrutin et la phase postélectorale.

## 5.2 Les moyens prévus pour la participation des FS au processus électoral

En ce qui concerne les dispositions formellement prises pour ce qui est de la mise à disposition des moyens nécessaires à la participation des FS au processus électoral dans la sous-région, la situation est quasiment la même que ci-dessus. En effet, en règle générale, les textes réglementaires des pays qui ont fait l'objet de la présente étude sont tous silencieux aussi bien par rapport aux procédures de détermination que vis-à-vis des conditions de mise à disposition des moyens nécessaires pour l'accomplissement de la mission confiée aux FS dans le cadre de leur participation au processus électoral.

Ce silence dans les textes sur le mode de détermination et de mise à disposition des ressources nécessaires pour l'implication des FS dans le processus électoral peut aisément se comprendre. En effet, ce silence peut s'analyser comme la conséquence logique et quasiment inévitable du quasi-silence de la législation sur la participation des FS au processus électoral. N'étant ni détaillé, ni clair et encore moins précis sur l'implication des FS dans les élections, il serait difficile d'imaginer que la législation (ou même la réglementation de façon générale) soit plus expansive, et que l'on obtienne plus de précisions et de détails sur le mode de financement d'une telle opération.

Les conséquences de cette situation sont aisées à imaginer. Selon la situation de chaque pays, les FS useront des possibilités existant pour mobiliser, dans la mesure du possible, les moyens nécessaires à leur participation au processus électoral. Il est donc aisé d'imaginer des situations où les moyens pour la participation des FS sont des moyens ordinaires, c'est-à-dire ceux d'usage quotidien (le budget ordinaire des FS), même si des augmentations budgétaires ont lieu pour tenir compte de la préparation des élections. L'on peut également imaginer des situations où, par l'intermédiaire de procédures ad hoc (e.g. à travers une collaboration avec l'OGE qui appui la demande des ressources des FS auprès du Gouvernement et/ou des Partenaires techniques et financiers), des

23. Article L68 et L73 du code électoral

moyens sont mobilisés pour la participation des FS aux élections.

Dans tous les cas, surtout dans les cas de crise ou dans les situations post-conflit, il est évident qu'au moment des élections, l'insuffisance ou l'absence des moyens nécessaires constitue déjà un gros handicap pour l'accomplissement des missions des Forces de sécurité, et ce, alors que les moyens requis devraient leur permettre de mener à bien leur mission. Ces moyens se traduisent, pour l'essentiel, par des effectifs suffisants en qualité et en quantité, des équipements adéquats, des moyens de transport, de communication, une prise en charge alimentaire assurée durant ces missions et le paiement des primes et indemnités y afférant. Les moyens devraient également permettre d'assurer une préparation adéquate (formations et autres) préalable à la participation des FS au processus électoral.

### 5.3 Le cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral

Le cadre institutionnel de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral, en commençant par l'OGÉ, mérite également une attention particulière. En effet, de la coordination pertinente des actions sur le terrain entre tous les acteurs du processus dépendent, essentiellement, les chances de garantie de la sécurité et de la paix du processus électoral. Par coordination pertinente des actions, il faut entendre toute organisation qui favorise la collecte et la circulation efficaces de l'essentiel des informations nécessaires pour la sécurisation du processus électoral.

Le cadre institutionnel de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus peut varier selon les pays et les circonstances. En principe, il n'y a donc pas une forme unique applicable partout. Ainsi, il peut s'agir d'un organe formellement prévu par la loi pour réunir les FS et tout ou partie des acteurs du processus électoral afin de traiter des questions spécifiques de sécurisation du processus électoral. Mais il peut s'agir aussi d'une obligation légale faite aux FS d'entretenir des relations continues (par exemple, des rencontres périodiques) avec certains acteurs-clés afin d'augmenter les chances de sécurisation du processus électoral.

#### *Dispositions relatives aux rapports entre les FS et d'autres acteurs-clés du processus*

- « *La CENI est chargée ... de la sécurité des scrutins, ... et supervise également le dispositif de sécurité mis en place par le ... ministère* » ; art. 5, CE, Togo
- « *L'INEC, en consultation avec l'Inspecteur Général de la Police, doit déterminer et informer la Commission des services de Police des dispositions qui garantissent que les incidents rapportés par et sur les FS impliqués dans le processus sont promptement traités* ». *Guide pour la conduite des Forces de Police impliquées dans les élections, Nigéria.*

Justement, du point de vue du cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral, la présente étude révèle que dans les pays ciblés, les textes relatifs au processus électoral sont quasiment tous silencieux sur la question. A l'exception de quelques rares cas où il est prévu de contacts entre les FS et d'autres acteurs-clés du processus électoral, dans le souci de la sécurisation des élections, la législation ne prévoit quasiment rien ou, alors, les dispositions prévues à cet effet sont si vagues qu'elles ne servent pas à grand-chose.

Deux cas particuliers peuvent être cités ici, au titre de ce que l'on pourrait considérer comme des exceptions. Il y a d'abord le Togo où il est prévu, dans le Code électoral, que l'OGÉ joue un certain rôle dans l'implication des FS dans le processus électoral. Il y a ensuite le Nigéria où le guide destiné à fixer la conduite des Forces de police impliquées dans le processus électoral évoque la possibilité de collaboration entre l'OGÉ et l'Inspecteur général de la Police.

En ce qui concerne les relations possibles entre les FS impliquées dans le processus électoral et les partis politiques, les médias, la société civile, les lois électorales des pays étudiés sont, là, totalement silencieuses. Il est vrai qu'il est possible de prévoir une forme de collaboration entre certains acteurs (partis politiques, FS) dans le cadre des fonctions de sécurisation du processus électoral attribuées aux FS dans tous les pays.

Une fois abordé le contenu effectif du cadre légal des pays objets de la présente étude, notamment en ce qui concerne l'implication des FS dans le processus électoral, il convient logiquement, d'explorer à présent la réalité de la participation des FS aux élections dans lesdits pays.



## Résumé du Chapitre V

- Les dispositions légales en matière de gestion du processus électoral sont, en général, prévues dans les textes fondamentaux tels que les Constitutions et les lois électorales (codes électoraux). Ces textes fondamentaux sont complétés par des normes inférieures (décrets, arrêtés et autres décisions) et parfois, selon les circonstances spécifiques de certains pays, des Accords politiques.
- Les dispositions légales relatives au rôle (à l'implication) des FS dans le processus électoral sont également prévues dans la plupart des textes ci-dessus cités.
- Les textes fondamentaux relatifs au rôle dévolu aux FS dans la mise en œuvre du processus électoral dans les pays étudiés révèlent :
  - une réglementation sommaire et vague
  - une mise à l'écart des Forces armées dans la sécurisation des élections. A ce niveau, la législation en matière électorale exprime clairement la nécessité de maintenir les Forces armées (les militaires) à l'écart de la gestion du processus électoral tout en admettant l'intervention de la Police pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique et, éventuellement, la Gendarmerie, les Douanes, les Sa-peurs-pompiers etc. ;
  - le maintien des FS à une certaine distance de la mise en œuvre effective du processus dans tous les pays en réduisant au maximum leur implication dans la gestion concrète dudit processus.
- S'agissant des moyens prévus pour la participation des FS dans le processus électoral, les textes réglementaires des pays étudiés sont tous silencieux en ce qui concerne les procédures de détermination, de mise à disposition et de contrôle de l'utilisation des moyens nécessaires (surtout les ressources nécessaires) pour l'accomplissement de la mission confiée aux FS.
- Dans les pays post-conflit, les moyens constituent un gros handicap pour les FS dans l'accomplissement de leur mission ; cela est, par exemple, particulièrement sensible en Guinée Bissau.
- Concernant le cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral, les textes restent, en général (à une exception près), également silencieux.
- En ce qui concerne les relations possibles entre les FS impliquées dans le processus électoral et les autres ac-

teurs-clés dudit processus (notamment les partis politiques, les médias, la société civile et même les citoyens ordinaires en général), les lois électorales des pays étudiés sont totalement silencieuses.

## CHAPITRE VI : LA REALITE DE LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ELECTORAL

Au fond, tenter d'appréhender la question de la réalité de la participation des FS au processus électoral revient à explorer, avec réalisme, les aspects essentiels de l'implication effective des FS durant les élections organisées ces dernières années dans les pays concernés.

Pour ce faire, la question sera appréhendée à travers la réalité du rôle des FS dans le processus électoral (6.1), la réalité des moyens mis à disposition pour la participation des FS au processus électoral (6.2) et la réalité du cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral (6.3).

### 6.1 La réalité du rôle des FS dans le processus électoral

Pour être en mesure d'apprécier correctement la réalité de l'implication des FS dans le processus électoral, le rôle effectivement joué par les FS dans les élections organisées dans la sous-région au cours de ces dernières années constitue, sans doute, un indice particulièrement intéressant. A cette fin, il est instructif de passer en revue les tâches qui sont habituellement confiées aux FS pendant leur participation au processus électoral. Il s'agit, par exemple, du respect de la réglementation, de l'assistance en matière de logistique, de la réussite ou non de la mission de sécurisation du processus électoral, de la sécurité des acteurs-clés du processus électoral etc.

#### *Dispositions relatives à l'implication des FS dans le processus électoral*

- « La CENI contribue à la formation des agents de sécurité par le ministère chargé de la Sécurité » ; art. 13, CE, Togo

#### 6.1.1 Aspect technique de la sécurisation des élections

##### a) Du respect de la réglementation

Bien que ceci ne constitue pas une charge qui leur soit expressément confiée, il n'en reste pas moins vrai que le respect de la réglementation devrait constituer l'un des

tout premiers devoirs des FS et, donc, une des premières attentes légitimes des citoyens. En effet, il serait difficile d'imaginer des FS qui associent, à la fois, la violation des lois et règlements et l'efficacité tout en jouissant de l'autorité et de la légitimité nécessaires pour faire respecter la loi aux citoyens ordinaires.

A l'observation, le niveau de respect de la réglementation par les FS, dans le cadre de leur participation au processus électoral, n'est pas aisé à apprécier, ce qui s'explique par différentes raisons. Premièrement, il y a le fait que la réglementation relative à la participation des FS au processus électoral est, en général, très sommaire. Elle se résume souvent en un seul article de quelques lignes, et, parfois, même juste en une phrase ; ce qui ne l'empêche pas d'être, généralement, silencieuse sur l'essentiel (qui fait quoi, quand, comment, avec quels moyens ? etc.).

Deuxièmement, la législation relative à la participation des FS au processus électoral est un peu trop générale, l'on pourrait même dire vague. Comme évoqué précédemment, il s'agit souvent juste d'une phrase affirmant seulement que les FS assurent la sécurisation du processus électoral. Parfois, la réglementation évoque, en des termes tout aussi vagues, la nécessité de l'implication d'autres institutions-clés du processus électoral dans la réalisation des conditions de participation des FS audit processus (voir encadré).

Dans de telles conditions, apprécier le respect de la réglementation par les FS durant leur participation au processus devient assez difficile, et même quelque peu illusoire. En effet, le silence et l'aspect trop général, donc imprécis, de la législation relative à l'implication des FS dans les élections, ouvrent la porte à toutes sortes d'interprétations. Cela crée également les conditions pour une instrumentalisation facile de la participation des FS au processus électoral. Tout ceci concourt fortement à brouiller la compréhension et l'appréciation de ce à quoi les populations (et la démocratie) sont en droit de s'attendre de la part des FS.

##### b) Une participation relativement problématique

Ce n'est pas parce que l'on a du mal, compte tenu de la situation précédemment décrite, à apprécier les violations de la réglementation relative à la participation des FS aux élections que de telles violations n'existent pas. En effet, il est loisible d'observer certaines violations dans des pays du champ de la présente étude. Il faut cependant reconnaître, heureusement, qu'à quelques rares excep-

tions près, les cas de violations graves de la législation par les FS pendant le processus électoral ne sont pas légion.

Parmi les cas que l'on pourrait considérer comme de graves écarts de conduite, l'on peut citer, par exemple, les élections au Togo (2005) et au Nigéria (2007) où une implication directe de membres des FS dans le processus électoral a pu être observée, et ce en violation flagrante des exigences de neutralité, d'objectivité et de respect des valeurs démocratiques qui devraient caractériser leur participation. C'est ainsi que l'on a pu constater, dans les cas ci-dessus évoqués, des actes d'intimidation, d'intrusion dans les bureaux de vote et de vol et/ou de destruction du matériel électoral (urnes, documents etc.). Toutefois, il est important de noter que ces faits, en dépit de leur gravité, peuvent résulter aussi bien d'actes de membres incontrôlés et zélés des FS que d'actes délibérément orchestrés et planifiés par les responsables des FS.

Bien que les cas graves de violations de la réglementation de la participation des FS au processus électoral ne soient pas courants, dans les autres pays étudiés, la situation n'est pas pour autant vraiment reluisante. En effet, c'est un fait établi que, dans les autres pays, les comportements des FS ne sont pas complètement exempts de reproche. Les tentatives d'intimidation, de traitements discriminatoires entre les partisans du pouvoir et de l'opposition, d'excès de zèle et/ou d'absence d'actions ou de réactions pourtant évidemment nécessaires sont observés et dénoncés dans ces pays. Là, également il est important de relever que ces faits, qui, parfois, laissent croire que les FS prendraient parti en faveur du pouvoir, sont généralement isolés et sans lien établi avec la hiérarchie des FS.

A tous ces problèmes, il convient d'ajouter un autre phénomène majeur : c'est le déficit de confiance entre les FS et les populations que l'on observe à des degrés divers dans tous les pays étudiés. Ce déficit est encore plus profond lorsqu'il s'agit des relations entre les acteurs politiques (en particulier, ceux de l'opposition) et les FS en ce qui concerne l'implication des FS au processus électoral.

Les conséquences de cet état de choses sur la qualité de la sécurisation des élections sont aisées à imaginer. Ce déficit de confiance biaise la perception que les populations ont des positions et comportements des FS pendant le processus électoral. Il empêche les citoyens, notamment les acteurs politiques de l'opposition, d'appréhender objectivement certaines postures des FS qui, dans des situations délicates, n'ont plus d'autre choix que de choisir entre le mal et le pire.

A l'analyse, le déficit de confiance entre les FS et les populations, de même qu'avec les acteurs politiques, a deux sources. D'une part, l'histoire politique de la plupart des pays de la sous-région est marquée par l'intervention des FS dans la gestion des affaires de nos différents pays. Comme cela a été évoqué tantôt, non seulement elles ont été mêlées à la gestion du pouvoir d'Etat, mais elles l'ont été dans un contexte de régimes autoritaires et de dictatures qui ont laissé de très mauvais souvenirs aux citoyens en ce qui concerne le respect des droits publics et des libertés fondamentales. Conséquence, l'homme en uniforme est perçu comme un soutien du pouvoir, violeur des libertés des populations.

D'autre part, le fait que les FS sont hiérarchiquement arrimées à des départements ministériels qui dépendent du Gouvernement (Intérieur, Défense etc.), tend à renforcer le déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des FS dans la mesure où, en Afrique et, par conséquent, dans la sous-région ouest-africaine, la carrière des agents de l'Etat est souvent gérée de manière subjective et repose, essentiellement, sur les relations privilégiées que l'agent entretient avec ses supérieurs. Pire, la politisation à outrance de l'Administration qui touche tous les secteurs, y compris celui de la sécurité, est un facteur aggravant du déficit de confiance déjà constaté. Pour l'opinion, en effet, les membres des FS, à l'instar de tous les agents de l'Etat préoccupés par leur carrière, sont plus aptes à faire du zèle, à anticiper les désirs qu'ils prêtent aux supérieurs, et ont une attitude qui, loin de créer, d'encourager ou d'entretenir la confiance, serait plutôt de nature à instaurer la méfiance.

### **c) Une sécurisation du processus électoral assez acceptable**

Fort heureusement, l'appréciation de la participation des FS au processus électoral dans les pays étudiés ne se limite pas aux aspects déjà évoqués, qu'il s'agisse des cas d'intrusions graves dans le processus ou de biais isolés dans le comportement de membres des FS. Autrement dit, la participation des FS au processus électoral, ce ne sont pas seulement des situations où les FS deviennent elles-mêmes les causes de l'insécurité et de l'instabilité. Bien au contraire, on peut estimer non sans réalisme que la sécurité des élections est plutôt une réussite dans la sous région ouest-africaine. En règle générale, à part quelques cas isolés, les élections se déroulent sans incidents graves.

De fait, dans les autres pays étudiés, le bilan de la sécurisation des élections est plutôt assez positif. À l'exception des situations isolées, c'est, par exemple, le cas au Ghana depuis que ce pays a rejoint la 3<sup>e</sup> vague de la démocratisation en 1992. C'est également le cas du Sénégal depuis l'accession de ce pays à l'indépendance, au début des années 1960, et c'est enfin le cas au Togo aussi, beaucoup plus récemment, depuis les élections législatives de 2007<sup>24</sup>.

Malgré l'embellie relative évoquée dans les paragraphes précédents, une remarque s'impose sur les causes réelles du succès relatif observé dans la sécurisation des élections dans les pays du champ de notre étude. En effet, il faut souligner qu'il est difficile d'apprécier la capacité des FS de ces pays à faire face à des défis majeurs en matière de sécurité électorale dans la mesure où, sur la base des informations collectées, et en dépit des efforts de préparation faits dans chacun de ces pays, il reste difficile d'établir ou de prouver que l'absence ou la rareté des actes d'insécurité est liée à leur capacité réelle et effective de prévention, de dissuasion et/ou de répression.

#### **d) Une aide au déploiement et à la protection du personnel et du matériel électoraux**

Au delà de la sécurisation des élections, les FS interviennent également dans la protection tant du personnel en charge de la gestion des élections que du matériel électoral. Il arrive que l'implication des FS aille encore au delà de ces aspects et comprenne aussi le recours aux moyens logistiques des FS, voire des Forces de défense, pour suppléer aux besoins de l'OGÉ. La situation, de ce point de vue, n'est pas la même d'un pays à l'autre même si des points communs existent entre tous les pays étudiés.

En fait, dans la quasi-totalité des pays étudiés, à l'exception de la *Guinée Bissau*, les FS sont chargées de la protection aussi bien du personnel électoral que du matériel utilisé pour la gestion des élections. Il s'agit de la protection individuelle des membres de l'OGÉ (président de l'organe et autres responsables) et de celle des agents électoraux (agents recenseurs et membres de bureau de vote). Il s'agit également de la protection du matériel électoral aussi bien pendant la phase de production (le

cas échéant si, par exemple, les bulletins de vote sont produits sur place), de transport que durant le stockage, y compris la protection des lieux de stockage.

En *Guinée-Bissau*, la situation est légèrement différente. En effet, dans ce pays, la Commission nationale des élections (CNE), en charge de la gestion des élections, recrute et forme ses propres agents pour la sécurisation et le transport du matériel électoral. Les services de sécurité propres à la CNE bissau-guinéenne sont constitués de personnes recrutées à cet usage exclusif qui reçoivent une formation en adéquation avec leurs tâches. Cette formation est mise en œuvre par la CNE avec l'aide de la société civile, des organisations partenaires telles que l'ONU, l'UA, la CEDEAO etc. L'observation révèle que les forces de sécurité de la CNE réussissent dans la protection du personnel et du matériel électoral.

La *Guinée-Bissau* n'est pas la seule exception dans la sous-région. En effet, des spécificités s'observent dans d'autres pays de la sous-région en ce qui concerne le déploiement et la protection du personnel chargé de la gestion des élections et du matériel électoral. Par exemple, au *Ghana*, les FS interviennent dans le déploiement du personnel et du matériel électoral. Dans la plupart des cas, ce sont même les Forces de défense, classiquement écartées du processus électoral, qui aident à cette tâche surtout dans les zones d'accès très difficiles. Ici également, les Forces de défense ghanéennes qui, du reste, préféreraient elles-mêmes rester en dehors du processus électoral, se sont convenablement acquittées de ces tâches.

#### **e) La sécurité des acteurs-clés du processus électoral**

Au delà de la protection du personnel électoral, les FS sont également en charge de la sécurisation des autres acteurs-clés du processus électoral. Il s'agit, essentiellement, d'assurer la sécurité des acteurs politiques, et donc, des potentiels compétiteurs, des animateurs des autres institutions-clés du processus électoral ainsi que des populations, d'une façon générale. Cette protection se fait aussi bien de façon statique, s'agissant des locaux où se trouvent lesdits acteurs, que de façon dynamique, s'agissant, par exemple, de la campagne électorale et des déplacements entrant dans le cadre de la gestion du processus électoral.

Voilà qui explique que l'appréciation de cet aspect de la sécurisation des élections ne saurait être uniforme. En effet, ici encore, la situation varie selon l'histoire et l'évolution politiques de chaque pays. Par exemple, au *Togo* et au *Nigéria*, les acteurs politiques, notamment ceux de

24. Il est vrai qu'il y a eu quelques problèmes à la présidentielle de 2010, mais il faut encore attendre pour apprécier l'ampleur du phénomène et surtout ses vrais déterminants. En l'état des informations disponibles, il semble bien qu'il s'agisse plutôt d'une querelle ou d'un désaccord entre acteurs politiques que d'un problème qui serait lié à une quelconque intrusion des FS dans le processus. Pour le moment, rien ne permet d'affirmer qu'il y a eu une telle intrusion.

l'opposition, sont très critiques vis-à-vis des services des FS durant le processus électoral. Les avis des organisations de la société civile et des citoyens de ces deux pays, en général, sur la même question, ne sont pas très différents.

En revanche, dans des pays tels que le *Ghana* et le *Sénégal*, la situation est légèrement différente. En effet, les acteurs politiques ainsi que les organisations de la société civile et les citoyens, globalement, formulent moins de plaintes en matière de sécurisation des acteurs du processus électoral. Si de telles critiques existent donc bel et bien, force est de reconnaître que la quasi-totalité des acteurs mentionnés s'accordent pour dire que les FS jouent plutôt assez bien leur rôle en matière de sécurisation des acteurs du processus électoral.

## 6.2 La réalité des moyens pour la participation des FS au processus électoral

Les moyens mis à disposition constituent une autre dimension majeure suivant laquelle doit s'apprécier la réalité de la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest. Par moyens, il faut entendre ici les ressources humaines (6.2.1), matérielles et financières (6.2.2).

L'appréciation des moyens mis à disposition pour la participation des FS au processus électoral sera donc faite dans le cadre de la préparation préalable à leur implication dans le processus électoral, d'une part, et également par rapport aux procédures de détermination et des conditions de mise à disposition du budget de cette participation, d'autre part.

### 6.2.1. Les ressources humaines pour l'implication des FS dans le processus électoral

Les ressources humaines sont un facteur majeur et déterminant dans la réussite de la mission de sécurisation des élections attribuées aux FS. Quel que soit le niveau des ressources matérielles et financières, seuls les hommes sont capables d'en faire un usage optimal et efficace. En effet, même en situation de rareté des autres ressources, les hommes peuvent tirer le meilleur des moyens disponibles. A l'opposé, sans eux, même en situation d'abondance des autres ressources, la sécurisation peut-être

défaillante, et même gravement. Les ressources humaines sont donc la première des ressources, une ressource indispensable.

L'appréciation des ressources humaines impliquées dans une tâche donnée, pour être réaliste, doit se faire par rapport à deux aspects : la quantité (les effectifs) et la qualité (la formation, la préparation). En effet, si les hommes ne sont pas en nombre suffisant et/ou s'ils sont mal préparés (formés) pour la mission prescrite, la qualité de leur participation s'en trouvera affectée. En outre, comme évoqué tantôt, l'abondance de ressources financières ou de matériels sophistiqués restera sans effet ou, pire, pourrait même devenir contre-productive étant donné que, de toutes les façons, cette abondance ne saurait compenser les insuffisances en nombre et, surtout, en qualité des ressources humaines.

A la lumière de ces deux facteurs d'appréciation, la situation des ressources humaines impliquées dans le processus électoral se présente en deux tableaux. D'une part, il y a des points communs à tous les pays étudiés et, d'autre part, des points de différences entre ces pays. Ainsi, tous les pays étudiés sont caractérisés par une insuffisance des effectifs des FS (Police et Gendarmerie) et un niveau minimal de préparation de ces forces pour prendre part au processus électoral. En revanche, en ce qui concerne la préparation spécifique des FS préalables à leur implication dans le processus électoral, la situation varie d'un pays à l'autre.

Au *Sénégal*, les FS disposent toutes d'écoles où les cursus sont conventionnels et prennent en compte les problématiques inhérentes à une gestion moderne des problèmes de sécurité, notamment celles inhérentes aux Droits de l'Homme, au maintien de l'ordre et à la législation. En complément, à l'approche des élections, des séminaires spécifiques de mise à niveau et des simulations sont organisés à l'intention des personnels des FS ; et le jour du scrutin, des manuels leur sont distribués rappelant les dispositions pratiques de leur intervention.

En *Guinée-Bissau*, pays caractérisé par une instabilité politique depuis plusieurs années, la situation est différente. Aussi bien la formation de base que la préparation pré-implication des FS dans le processus électoral posent des problèmes. En effet, le processus de l'intégration historique, et même actuelle dans les FS du pays, est partie intégrante du problème. La plupart des personnels sont des vétérans de la guerre d'indépendance, intégrés à l'issue de cette guerre de manière informelle sans formation de requalification. La situation d'instabilité qui caractéri-

se cet Etat n'a pas favorisé une mutation pensée des FS, et cela se manifeste par des problèmes de sureffectifs, de qualification, de mise à niveau, de renouvellements. Il existe une réelle volonté politique de régler la question des vétérans et de procéder à une réforme des FS, mais les implications sociales et financières sont très importantes et limitent la marge de manœuvre des autorités du pays, surtout dans un contexte où l'instabilité politique sur fond d'instabilité de l'institution militaire elle-même tend à devenir chronique.

En République Fédérale du Nigéria, l'observation révèle qu'il est assez difficile pour les FS d'assurer la sécurisation du processus électoral<sup>25</sup>. En effet, plusieurs facteurs, qui ne sont pas souvent présents dans les autres pays étudiés, compliquent et rendent plus complexe la sécurisation du processus électoral dans ce pays. Il y a, d'abord, la donne démographique, le Nigéria étant un pays d'environ 125 000 000 d'habitants pour plus de 120 000 bureaux de vote répartis dans les Etats de toute la Fédération. Il y a, ensuite, le deuxième facteur lié au climat de violence qui a souvent caractérisé les élections dans ce pays, et qui ajoute une contrainte supplémentaire à l'action des FS.

A ces contraintes de l'environnement de la gestion des élections au Nigéria, il faut ajouter les faiblesses qui caractérisent les FS de ce pays. Les insuffisances en question portent sur le contenu des formations classiques des FS ainsi que sur les préparations spécifiques faites préalablement à leur implication dans le processus électoral. La formation initiale et continue des personnels des FS révèle des manquements importants, que ce soit par rapport aux modules relatifs aux Droits de l'Homme et aux standards en matière électorale ou par rapport à leurs rôles et responsabilités pendant le processus électoral<sup>26</sup>.

Les conséquences de cette situation pour la sécurisation des élections au Nigéria sont multiples. L'observation de l'implication des FS dans le processus électoral dans ce pays révèle non seulement l'insuffisance des effectifs engagés (qui, il est vrai, n'est pas une spécificité du Nigéria) mais encore le défaut d'une préparation adéquate. En fait, l'on observe donc, dans plusieurs Etats, l'incapacité des FS à gérer convenablement (par exemple, dans le respect des droits et libertés fondamentaux des citoyens) les mouvements de foules et des situations de

débordement des agents électoraux par insuffisance d'agents des FS.

Pour suppléer à l'insuffisance d'effectifs des FS pour la sécurisation du processus électoral, il est fait recours à d'autres corps en uniformes. C'est ainsi qu'au Nigéria, en dehors des agents de la Police nationale, plusieurs autres corps de défense civile et militaire sont impliqués dans le processus électoral. Il s'agit, de manière plus précise, des agents de la sécurité routière, de la Douane, des gardiens de prison, des agents des services d'immigration ... et même des agents de l'Armée de terre, de l'Armée de l'air et de la Marine. Cet état de choses ne va pas sans poser ses propres problèmes à savoir, par exemple, le problème relatif à la préparation préalable des forces impliquées dans le processus électoral.

En matière d'utilisation des ressources humaines par les FS pour la sécurisation des élections, le Ghana offre une toute autre perspective. En effet, même si des efforts restent à faire, notamment en ce qui concerne les effectifs, la situation a considérablement évolué depuis le début du Renouveau démocratique dans ce pays, en 1992. Du point de vue de la préparation des FS, des progrès substantiels et appréciables ont été réalisés.

Mais en ce qui concerne les effectifs, une vingtaine d'années après le début du processus démocratique au Ghana, l'effectif de la Police, la force qui, constitutionnellement, devrait être en charge de la gestion sécuritaire des élections, est encore loin du compte. En effet, l'observation a révélé que la Police nationale du Ghana n'a pas encore l'effectif nécessaire pour couvrir les besoins du pays (avec ses plus de 23 millions d'habitants<sup>27</sup> et plus de 21.000 bureaux de vote) en matière de sécurisation du processus électoral. En conséquence, tous les corps en uniformes sont, d'une manière ou d'une autre, impliqués dans le processus électoral.

Le niveau d'implication des corps en uniformes dans le processus électoral n'est pas le même. Les Forces de défense, particulièrement les militaires, sont sollicitées pour le déploiement du matériel et du personnel électoraux surtout en direction des zones d'accès très difficiles. Elles sont également mobilisées sous forme de réserves d'intervention chargées, en cas de besoin, du maintien et du rétablissement de l'ordre public en appui aux autres composantes des corps en uniforme. C'est le cas, par exemple, lorsque les capacités des autres corps en uni-

25. Voir, à ce propos, le rapport annuel 2008 de la NPF

26. Idem

27. Statistiques obtenues sur le site de la Banque mondiale (Quick Facts – Ghana) le 09 mai 2010.

formes sont dépassées ou débordées par l'ampleur des troubles.

Au delà des Forces de défense, les autres corps en uniformes - à commencer par la Police qui joue les premiers rôles - sont directement impliqués dans la sécurisation du processus électoral. En dehors de la Police, les corps en uniformes tels que la Douane, les agents des services de l'immigration, les gardiens de prisons, les Sapeurs-pompiers etc. sont tous mis à contribution pour suppléer au déficit d'effectifs de la Police dans la sécurisation des élections.

Du point de vue de la préparation des FS, on peut dire que là, également, des efforts appréciables sont faits. Cette préparation est faite non seulement par rapport aux besoins de formation des FS, mais également par rapport à l'approfondissement des besoins de sécurité durant le processus électoral. En effet, des modules de formation sont organisés à l'intention de tous les corps des Forces de sécurité impliqués dans la sécurisation des élections, y compris les Forces de défense nationale. Ces modules sont supposés offrir l'opportunité de doter les FS des connaissances techniques nécessaires pour l'accomplissement de leurs missions.

Au delà de ces ateliers de formation, des occasions sont également créées pour permettre aux FS de mieux appréhender les besoins en matière de sécurisation des élections. En effet, à l'approche des élections, des séminaires sont organisés entre les FS et la quasi-totalité des acteurs-clés du processus électoral. Ces rencontres sont supposées aider à répertorier les préoccupations et les attentes de tout un chacun vis-à-vis des FS durant le processus électoral. De l'avis de tous les acteurs du processus électoral ghanéen, ces séminaires ont beaucoup contribué à une bonne préparation des FS en vue de leur participation audit processus.

Malgré les efforts remarquables pour assurer aux FS une préparation appropriée à leur implication dans le processus électoral, des difficultés demeurent. Par exemple, le caractère hétérogène des corps impliqués dans le processus ne rend pas aisé l'élaboration du contenu des modules de formation. De la même manière, l'état d'esprit des populations, notamment celui des fauteurs de troubles potentiels, vis-à-vis des corps impliqués n'est pas exactement le même. En effet, les populations font la différence entre ceux qui sont originellement bien formés et qui ont les moyens de faire face à des mouvements de foules, et ceux qui ne le sont pas.

Au Togo, la situation est légèrement différente des situations observées dans les autres pays qui ont fait l'objet de la présente étude. La différence s'observe aussi bien par rapport aux corps en uniformes impliqués dans le processus électoral que par rapport aux initiatives qui sont prises pour les y préparer. Ainsi, au Togo, en application des dispositions de l'Accord politique global (APG) de 2006, les Forces de défense, c'est-à-dire les militaires, sont gardées complètement en dehors du processus électoral. Mieux, seules les Forces de la Police et de la Gendarmerie sont effectivement impliquées dans la sécurisation du processus électoral.

En ce qui concerne la préparation des FS avant leur participation au processus électoral, des progrès substantiels ont été réalisés depuis les élections législatives de 2007. En effet, depuis ce moment, aucun membre des FS ne peut être impliqué dans le processus électoral sans avoir été préalablement formé. La formation, à l'instar de ce qui se fait au Ghana, commence plusieurs mois (parfois plus de 6 mois) avant la tenue du scrutin et se fait de manière pyramidale. Autrement dit, une formation des formateurs est faite à l'échelle nationale, souvent au niveau de la capitale. Les formateurs ainsi formés descendent, à leur tour, à la base pour en former d'autres (formations en cascade).

Dans le contexte spécifique du Togo, les formations qui se font impliquent plusieurs catégories d'acteurs. Par le passé, ces formations ont été données avec la collaboration de la Police française, du PNUD en s'inspirant de l'expérience de la République démocratique du Congo (RDC) avec la participation des experts de la MONUC. Ces formations impliquent également des organisations de la société civile togolaises et/ou internationales. C'est ainsi que des organisations telles que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, le CICR et le Centre Régional pour le Désarmement et la paix ont largement contribué à ces séries de formations.

Toujours au Togo, la formation des FS dans l'optique du processus électoral porte sur différents aspects de la sécurisation des élections. En effet, elle contient des modules portant sur le maintien de l'ordre, le droit international humanitaire, le désarmement, le secourisme etc<sup>28</sup>.

Au delà des formations en tant que telles, d'autres rencontres sont organisées entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral dans le but d'accroître les

28. Voir, en annexe, le contenu d'un atelier organisé à l'intention des FS sur « Le maintien de l'ordre et de la sécurité dans un processus électoral ».

chances de sécurisation optimale des élections. C'est ainsi que plusieurs rencontres et séminaires sont organisés entre les FS et les autres acteurs du processus électoral tels que les partis politiques, les médias, les organisations de la société civile, les organisations de femmes et de jeunes etc.

Ici également, en dépit de tous les progrès, du reste assez remarquables, accomplis pour garantir la qualité de la participation des FS togolaises à la gestion des élections dans ce pays, des difficultés demeurent. C'est ainsi, par exemple, qu'en ce qui concerne les effectifs, bien que des recrutements ont été faits à plusieurs reprises ces dernières années, le déficit persiste. C'est ainsi également qu'en ce qui concerne les moyens, en dépit du soutien substantiel des partenaires au développement, les formations restent à améliorer en s'assurant, par exemple, que les formations en cascades sont exécutées dans de bonnes conditions.

#### *Quelques dispositions de l'APG de 2006*

- « ... des dispositions soient prises en vue ... du respect effectif ... de la distinction entre les fonctions de l'Armée d'une part, et celles de la Police et de la Gendarmerie d'autre part, de façon que l'Armée se consacre à sa mission de défense de l'intégrité du territoire national et les forces de Police et de la Gendarmerie à leurs missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publique. » (2.1.1)
- « ... Les parties prenantes au dialogue préconisent un accroissement des effectifs et des moyens d'action de la Police et de la Gendarmerie afin de leur permettre ... de veiller à la sécurisation des activités des partis politiques et des opérations électorales. » (2.1.3), Accord Politique Global, août 2006

Les différentes expériences présentées ci-dessus montrent bien que des efforts sont en cours dans la plupart des pays étudiés pour une amélioration de la qualité de la participation des FS au processus électoral. Cependant, des efforts restent à accomplir à tous les niveaux, aussi bien par rapport aux effectifs que par rapport aux dispositions pour garantir un niveau de formation adéquat pour la participation pertinente des FS à la gestion des élections dans la sous-région. Cela ne peut se faire sans ressources.

### **6.2.2. Les ressources financières et matérielles pour la participation des FS au processus électoral**

Lorsqu'on évoque la réalité des moyens nécessaires pour la participation des FS au processus électoral, la question première qui vient immédiatement à l'esprit est celle de la disponibilité des ressources financières et matérielles requises. Deux aspects doivent être pris en considération ici : les procédures de détermination du budget nécessaire à la participation des FS au processus électoral et les conditions de mise à disposition des ressources prévues.

Avant d'aller plus loin, il est important de rappeler un fait majeur déjà évoqué plus haut, à savoir que la législation est très sommaire sinon totalement silencieuse sur la participation des FS au processus électoral dans les pays étudiés. Dans ces conditions, il ne devrait pas être surprenant de découvrir quelques problèmes tant dans la procédure de détermination des moyens que dans leur mise à disposition effective. En fait, sur cette question, l'observation attentive des faits révèle que, bien que la situation varie d'un pays à l'autre, l'on peut répartir les pays du champ de l'étude en trois catégories selon le niveau de précision relative de la législation. Il existe entre ces catégories et même au sein de certaines d'entre elles des différences, bien entendu, mais aussi des points communs.

La première catégorie inclut uniquement le *Sénégal*, pays où les élections sont gérées directement par le ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire par le ministère de tutelle des FS. Cette confusion entre l'organe de gestion des élections et l'autorité de tutelle des FS est, dans le cas d'espèce, avantageuse. En effet, le processus de détermination du budget de la sécurisation du processus électoral ainsi que les procédures de mise à disposition des moyens s'en trouvent déjà prévues et facilitées puisqu'elles devraient être assez proches de celles qui sont habituellement utilisées par le ministère. En conséquence, l'on devrait donc s'attendre à ce que ce ministère se donne les moyens d'obtenir du Gouvernement les ressources disponibles pour la sécurisation du processus électoral, sans difficulté particulière. Et pourtant !

En dépit du fait qu'au Sénégal, les élections sont gérées par un département ministériel via le Gouvernement, les difficultés de ressources ne manquent pas. Le constat majeur qui se dégage du cas sénégalais est qu'au plan logistique, le déploiement total et en temps opportun des FS pose quelquefois des problèmes. Or, la mobilité est un aspect très important dans la sécurisation du pro-



cessus électoral et les insuffisances notées à ce niveau ont un impact qui se traduit, entre autres, par les retards dans la mise en place du matériel électoral et le déploiement des Forces de sécurité.

La deuxième catégorie regroupe des pays de sortie de crise. C'est le cas de la *Guinée-Bissau* et du *Togo*. Dans chacun de ces pays, la situation en matière de sécurisation des élections est caractérisée par une forte intervention des partenaires extérieurs. Elle se caractérise également par le besoin particulièrement élevé de prévoir des mécanismes spécifiques qui aident à réduire le niveau relativement élevé du déficit de confiance entre les FS et les autres acteurs du processus électoral, notamment les citoyens et les acteurs politiques. Dans ces pays, en raison de la situation post-confliktuelle, la législation va plus loin qu'ailleurs et est relativement plus précise sur les conditions de la participation des FS au processus électoral. Cependant, malgré l'assistance relativement importante des partenaires, des besoins existent toujours.

Au *Togo*, la procédure de détermination du budget de la participation des FS au processus électoral est initiée au niveau du ministère de l'Intérieur. Ensuite, le projet de budget ainsi confectionné est soumis au Gouvernement qui, après étude et amendement, peut solliciter l'assistance des partenaires financiers pour son financement. Il arrive, également, que le projet de budget élaboré au niveau du ministère fasse l'objet d'une discussion au niveau de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) avant d'être conjointement défendu auprès du Gouvernement et des partenaires.

De l'avis de tous les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude, depuis 2007, grâce aux contributions des partenaires au développement, notamment l'Union Européenne, le PNUD et d'autres, d'importants moyens matériels ont été mis à la disposition des FS impliquées dans le processus électoral. Il s'agit de moyens roulants, d'hélicoptères, d'équipements de transmission et de maintien de l'ordre.

Malgré les moyens mis à disposition pour la participation des FS au processus électoral, des problèmes sérieux demeurent. C'est ainsi, par exemple, qu'assez souvent les moyens nécessaires ne sont pas mis à disposition à temps, ce qui entraîne des difficultés dans l'opérationnalisation des plans d'implication des FS dans le processus électoral.

En *Guinée-Bissau*, les moyens font défaut, comme partout ailleurs et probablement un peu plus. Il faut, cepen-

dant, remarquer que dans ce pays, le budget mis en place par l'Etat pour l'organisation des élections prend en compte dans la mesure du possible les besoins de la participation des FS. A l'instar de la situation au Togo, les partenaires du pays interviennent de façon substantielle dans la fourniture des moyens nécessaires pour la participation des FS au processus électoral. Ainsi, lors des dernières élections présidentielles, la CEDEAO, par exemple, a fourni une contribution très remarquable (matériels de communication, de transport et même des salaires) avec un vol spécial affrété depuis le Nigeria.

#### ***Quelques observations sur la participation des FS aux élections de 2007***

- « *Le personnel de l'Armée et de la Marine impliqué ne semblait pas préparé à gérer les civils durant le processus* »
- « *Dans un certain nombre d'Etats, les FS étaient débordés par les fauteurs de troubles* »
- « *Le nombre insuffisant de FS rendait la gestion des bureaux de vote difficile pour certains présidents de bureaux* ». *Monitoring the conduct of the security personnel, April 2007 général elections.*

De ce qui précède, il ressort tout naturellement que, dans l'accomplissement de leur mission de sécurisation du processus électoral, les FS sont confrontées à des difficultés liées à la prise en charge des besoins en équipements, en moyens de transport, en alimentation des troupes ainsi qu'à des problèmes logistiques, toutes choses qui concourent à saper le moral des effectifs et interdisent une prise en compte valable et conséquente des missions des FS.

La troisième catégorie comprend des pays tels que le Nigeria et le Ghana, qui ne sont pas en situation de post-conflit. Ce sont des pays où l'on peut qualifier la situation de normale, comparée aux cas de la deuxième catégorie. Là, a priori, la législation ne semble pas prévoir de dispositions particulières.

Au *Nigeria*, les informations ne sont pas disponibles sur le mode de détermination du budget de la sécurisation des élections. Cependant, il est aisé de constater que les FS impliquées dans le processus électoral (par exemple celui de 2007) n'avaient pas suffisamment de moyens pour accomplir leur mission. Par exemple, selon le rapport produit par la Commission nationale des Droits de l'Homme sur la conduite des FS au cours des élections de

2007, les FS manquaient de tout : moyens roulants, moyens de communication ... sans parler des conditions inadéquates en ce qui concerne l'alimentation des personnels engagés.

Au *Ghana*, le mode de détermination des ressources nécessaires à la participation des FS au processus électoral est analogue à celui du Togo avec, toutefois, une légère nuance. De fait, l'essentiel du budget de la sécurisation du processus électoral est déterminé entre la hiérarchie des FS, le ministère de l'Intérieur et le Gouvernement. Cependant, le per diem des agents sur le terrain est directement pris en charge par la Commission électorale. Mais le traitement n'est pas exactement le même pour tous les corps en uniformes qui interviennent d'une manière ou d'une autre dans le processus électoral.

#### *Éléments à propos de la participation des FS aux élections de 2008*

- « Les FS devraient montrer plus de courage et de pro activité dans l'arrestation et la poursuite des cas de violence portés à leur connaissance »
- « Les FS en nombre suffisant et suffisamment alertes devraient contribuer à l'amélioration de la qualité de la sécurisation du processus électoral », *Final Report on Ghana's 2008 presidential and parliamentary elections, CODEO, 2009*

De l'avis de tous les acteurs rencontrés, les moyens mis à la disposition de la Police et de la quasi-totalité des autres FS impliquées dans le processus électoral sont réputés suffisants. Seuls les militaires, qui interviennent dans le déploiement du personnel électoral et du matériel nécessaire et constituent également une réserve d'intervention, se sont plaints de ce qu'ils participent au processus électoral sur la base de leur budget annuel classique.

### **6.3 La réalité du cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral**

Un cadre de gestion suppose une entité structurée, avec un statut connu des acteurs, un cadre au sein duquel les FS se retrouvent avec les acteurs concernés afin de réfléchir et de trouver des solutions aux problèmes rencontrés.

Ce cadre de gestion mérite réflexion car il n'est pas mis en œuvre de manière formelle et la collaboration entre les différentes parties prenantes mériterait d'être substantiellement améliorée dans la quasi-totalité des pays étudiés.

A ce titre, l'exemple de la *Guinée-Bissau* est édifiant car il illustre à l'envi les problèmes qui se posent. Les dernières élections ont eu lieu dans un contexte tendu, suite au double assassinat du Président de la République en exercice, M. Nino VIEIRA, et du Chef d'état-major général des Armées, M. Tagme Na WAI, suivi plus tard de l'assassinat de M. Bassirou DABO, candidat à l'élection présidentielle. La décision a alors été prise de créer une commission chargée de mettre en place des mécanismes de sécurisation du processus électoral. Cette commission ad hoc dans laquelle siègent le ministre de l'Intérieur, celui de la Défense et le président de la CNE est appelée à disparaître après les élections, .

Au sein de cette commission, un état-major spécial commandé par le Commissaire général adjoint Armando NHAGA, porte-parole du ministère de l'Intérieur, a planifié un travail aboutissant à l'engagement de 2997 hommes du ministère de l'Intérieur et 1000 hommes du ministère de la Défense, essentiellement des éléments de la Police militaire<sup>29</sup>.

Il est constant que tous les acteurs doivent jouer le jeu de la concertation dans ces cadres de rencontres bien définis qui puissent favoriser la compréhension mutuelle et une collaboration fructueuse. Parce que la nature et le nombre des conflits électoraux ont un impact sur le vote, il est du devoir des acteurs du processus électoral de s'engager à tout faire pour les limiter.

Dans le cas du *Ghana*, il n'y a pas de cadre spécial réunissant les FS et les autres acteurs du processus électoral, hormis la Commission électorale. Toutefois, la Task Force mise en place pour la sécurisation des élections initie des rencontres avec les acteurs lorsqu'elle le juge nécessaire. Ces rencontres se sont déjà organisées, par exemple, avec les partis politiques, les organisations de la société civile et les médias.

Il convient de préciser que le *Ghana* présente des spécificités qui méritent d'être soulignées ici. Les FS, notamment la Police, ont un appareil de communication assez performant qui leur permet de sensibiliser les citoyens par rapport à leurs devoirs pendant le processus électo-

29. répartis comme suit : 600 à Bissau, 200 dans la Zone Nord - il y avait eu des problèmes dans cette zone en nov. 2008, d'où le renforcement des effectifs -, 100 à l'Est et 100 au Sud.

ral, un peu comme si elles se substituaient en partie à la Commission nationale d'éducation civique. Cette sensibilisation a aussi un côté, à la fois, préventif et dissuasif, puisqu'elle porte également sur les propres capacités de la Police, en l'occurrence, à réprimer les violations de la loi. Les FS publient même des plaquettes de sensibilisation à l'endroit des citoyens (cf. Annexes) sur ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire pendant la période électorale. Tout le monde s'accorde pour reconnaître que ces actions ont contribué à dissuader effectivement, ne serait-ce qu'en partie, certains des auteurs de troubles potentiels.

Au Togo, dans la pratique, un dispositif de maillage du territoire national dit « dispositif araignée » est mis en place et comporte, notamment, une division du pays en zones, des équipes mobiles 24h/24 et des numéros de téléphones (sur les voitures de patrouilles) qui peuvent être appelés en cas de nécessité.

## Résumé du Chapitre VI

- Le fait que la réglementation relative à la participation des FS au processus électoral est sommaire dans les pays étudiés rend toutes les interprétations possibles et l'appréciation de ce qui est effectivement attendu de la part des FS assez difficile. Malgré cela, des cas de violations graves (intimidation, intrusion dans les bureaux de vote et de vol et/ou de destruction de matériels électoraux) ont été observés dans quelques-uns des pays étudiés (Togo 2005, Nigéria 2007). Dans les autres pays, il s'agit de cas isolés, sans ampleur significative ni impact sur les résultats du processus électoral.
- Il faut à ajouter à ce qui précède, comme facteur ayant une influence sur la qualité de la sécurisation réelle des élections par les FS, le déficit de confiance entre ces dernières et les populations de façon générale, mais spécifiquement entre les FS et les acteurs politiques (surtout ceux de l'opposition). Deux facteurs expliquent cet état de choses :
  - l'histoire politique de la plupart des pays de la sous-région est marquée par l'intervention des FS dans la gestion des affaires publiques, et ce, dans des conditions qui ont, dans la quasi-totalité des cas, laissé de mauvais souvenirs aux populations ;
  - le fait que les FS sont hiérarchiquement arrimées à des départements ministériels dépendant, par conséquent, du Gouvernement renforce ce déficit de confiance des citoyens vis-à-vis des FS.
- A l'exception des cas où les FS deviennent elles-mêmes les causes de l'insécurité et de l'instabilité, la sécurité des élections semblent globalement une réussite dans la sous-région ouest-africaine. Par exemple, c'est le cas au Ghana, au Sénégal et au Togo depuis les législatives de 2007.
- En ce qui concerne l'implication des FS dans le déploiement et la sécurité du personnel et du matériel électoraux, la situation de ce point de vue n'est pas uniforme. Dans certains pays les FS interviennent dans la distribution du matériel électoral (Ghana) tandis que dans d'autres, l'organe en charge des élections recrute et forme ses propres agents de sécurisation et de transport du matériel électoral (Guinée Bissau).
- S'agissant de la sécurité des acteurs-clés du processus électoral (la sécurisation des campagnes électorales, notamment), les observations varient selon les pays et leur histoire politique. Si au Togo et au Nigéria, les acteurs politiques, surtout ceux de l'opposition ne sont pas satisfaits des services des FS durant le processus électoral, au Ghana et au Sénégal, il y a moins de plaintes de ce point de vue.
- Pour ce qui est de la préparation (formation) des FS avant leur implication dans le processus électoral la situation n'est pas uniforme non plus.
  - Dans certains pays, une préparation assez rigoureuse, complète et obligatoire est préalablement donnée à tous les corps en uniformes susceptibles d'être impliqués à un moment ou à un autre dans la sécurisation du processus électoral (e.g. Ghana).
  - Dans d'autres, la préparation, qui est également assez rigoureuse, complète et obligatoire, concerne uniquement les FS, c'est-à-dire, seules les forces légalement autorisées à participer à la sécurisation du processus électoral (e.g. Togo).
  - Dans les autres pays, à l'approche des élections, une préparation sommaire (accompagnée parfois de distribution de guides) est organisée à l'endroit du personnel des FS.
  - Au plan logistique, la situation, sans être identique partout, est globalement caractérisée par l'insuffisance des moyens mis à la disposition des FS pour la sécurisation des élections. La situation est un peu plus préoccupante dans deux pays des pays visités (Guinée Bissau et Nigéria) et plutôt soutenable dans les autres pays

- Quant à la réalité du cadre de gestion des relations entre les FS et les autres acteurs du processus électoral, on peut noter qu'avec la série d'assassinats qui ont ébranlé la *Guinée Bissau*, une commission ad hoc chargée de la mise en œuvre de mécanismes de sécurisation du processus électoral a été mise en place lors des dernières élections. Dans le cas du *Ghana*, une Task Force réunissant tous les corps en uniformes et les représentants de la Commission électorale est mise en place pour la gestion de la dimension sécuritaire du processus électoral.

## CHAPITRE VII : LA REALITE DES RELATIONS ENTRE LES FS ET LES STRUCTURES EN CHARGE DE LA GESTION DU PROCESUS ELECTORAL

Dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, en général, et dans les pays qui font l'objet de la présente étude, en particulier, il est fait recours, sous une forme ou une autre, à des commissions électorales indépendantes ou autonomes. Ces commissions électorales, à l'exception notable de la Commission électorale nationale autonome (CENA) sénégalaise, sont supposées gérer l'essentiel des tâches entrant en ligne de compte dans l'organisation des élections. La CENA du Sénégal, bien que n'organisant pas directement les élections, est légalement chargée de la supervision et du contrôle de toutes les étapes des opérations électorales et référendaires.

Dans tous les cas de figures évoqués, la sécurisation des élections, qui est l'un des aspects importants de la gestion des élections, devrait également se faire sous la supervision de la Commission électorale. Pour l'essentiel, le présent chapitre vise à apprécier l'effectivité de cette supervision (7.2). Il a, également, pour objectif de mettre en exergue les facteurs qui concourent à la création de l'environnement de la supervision des FS impliquées dans les élections par les commissions électorales (7.3) ou, si l'on préfère, les facteurs qui déterminent ledit environnement et le rendent ou favorable, ou défavorable. Mais avant tout cela, il convient de tenter d'appréhender la réalité des structures organisationnelles existantes (7.1).

### 7.1 La réalité des structures organisationnelles existantes.

Dans la plupart des pays, la collaboration entre l'OGE et les FS se traduit par des rencontres qui se déroulent au sein de comités ad hoc où toutes les parties prenantes à la sécurisation du processus électoral sont représentées.

Le contexte du Sénégal est particulier par rapport aux autres pays étudiés. Selon les textes organisant le processus électoral dans ce pays, la gestion est partagée entre les deux entités que sont le ministère de l'Intérieur et la CENA. Chacune des entités dispose d'attributions bien définies : la première a en charge l'organisation, la se-

conde la supervision. La CENA dispose, à cet effet, de 2 représentants permanents au niveau du ministère de l'Intérieur afin que le pouvoir de supervision de tout le processus puisse s'exercer.

À l'évidence, il devrait être possible d'améliorer le cadre de collaboration entre la CENA et le ministère de l'Intérieur. De fait, certains événements peuvent faire croire que dans la réalité, les relations de collaboration ne sont pas aussi franches et efficaces qu'elles le devraient, et qu'elles restent souvent tributaires de l'appartenance du ministre de l'Intérieur au parti au pouvoir<sup>30</sup>.

En *Guinée-Bissau*, comme cela a déjà été évoqué dans nos développements antérieurs, un état-major spécial et ad hoc a été mis en place dans lequel siège la CNE (à travers son président) aux côtés de autorités en charge de la Défense et de la Sécurité du pays, notamment l'Armée et la Police. Cette force spéciale a eu pour mission spécifique de transporter les urnes, garder les lieux de votes, protéger les locaux du siège et des annexes de la CNE, les autres FS se chargeant de la sécurité générale du pays.

Ici aussi, la collaboration est à parfaire puisque ce dispositif n'a pas empêché l'assassinat d'un candidat pendant la campagne électorale. Ceci est d'autant plus vrai qu'a priori, un manque de réactivité des FS explique en partie ce drame étant donné que la CNE, bien avant l'assassinat, avait attiré l'attention sur la nécessité de protéger les candidats et, le cas échéant, de renforcer cette protection. Au delà de ces insuffisances, cet événement met en exergue des dimensions particulières des besoins de sécurité et, par conséquent, la nécessité de mettre en œuvre le cadre de collaboration entre FS et organe de gestion dès le début du processus électoral.

Au *Nigéria*, un comité de sécurité existe entre la NPF, les States Security Services, l'Armée et l'INEC. Les rencontres sont tenues sur des bases régulières, mais il faut souligner que le rôle de l'INEC se limite aux grandes lignes directrices, notamment à l'analyse de la situation et à la proposition des réponses adéquates ; la mise en œuvre opérationnelle, c'est-à-dire le déploiement, étant du ressort exclusif des FS.

Au *Ghana*, les choses sont un peu plus structurées. À l'approche des élections, une Commission nationale pour la sécurité des élections (National Election Security Task Force, NESTF) est mise en place pour la supervision de la

30. Voir à ce propos l'interview de l'ancien président de la CENA quelques temps après sa démission <http://www.lagazette.sn/spip.php?article1091>

dimension sécuritaire du processus électoral. On peut faire ici quelques remarques.

- Cette commission existe au niveau national et a des démembrements au niveau régional et des districts.
- Sa composition inclut tous ceux qui ont formellement un rôle à jouer dans la sécurité des élections, y compris des représentants de la CE, de l'Armée etc. Elle est dirigée par le Chef de la Police nationale et par les responsables décentralisés de la Police au niveau des démembrements.
- La Commission a créé en son sein plusieurs sous-commissions : e.g. éducation et publicité, transport (y compris le transport du matériel électoral et la mise à disposition d'escortes), finances, sécurité et autres...
- La commission tient des réunions sur une base régulière où des tâches sont assignées et des évaluations sont faites en ce qui concerne le point d'exécution des tâches précédemment assignées.

**Encadrement n°11 : Dispositions relatives à la supervision des FS par l'OGE pendant les élections**

- « *La CENI supervise ... le dispositif sécuritaire mis en place par le ministère chargé de la sécurité ... et la campagne électorale en collaboration avec ... le ministère de la sécurité* », Code électoral, togolais (loi n°2007-012 du 14 juin 2007)
- « *Le ministère chargé de l'Intérieur est l'autorité administrative qui organise les élections en collaboration avec la CENI ...* », Loi portant modification du code électoral, du 19 mai 2007.

Le recours à cette force spéciale n'est pas non plus exempt de reproches même si tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'elle a contribué à améliorer la participation des FS au processus électoral au Ghana.

Au Togo, bien qu'il y ait le lien de supervision de fait indiqué plus haut, il n'y a pas de cadre spécifiquement créé pour réunir les FS et la Commission électorale en vue d'une meilleure sécurisation du processus électoral.

## 7.2 La supervision effective de l'implication des FS dans le processus électoral par les OGE

Bien que dans tous les pays étudiés, la supervision de la sécurisation des élections relève des attributions des commissions électorales, la réalité est tout autre. En effet, les législations électorales lorsqu'elles évoquent la question sont, en général, très vagues et ne prévoient quasiment rien en ce qui concerne les conditions dans lesquelles doit se faire la supervision. Ces dispositions, lorsqu'elles sont prévues<sup>31</sup>, se résument à des phrases telles que : « le ministère en charge de la Sécurité publique assure la sécurité des citoyens et des opérations durant toute la période électorale ... », ou encore : « ... les FS assurent la sécurité du processus électoral en collaboration avec la Commission électorale ... ».

Devant cette situation de quasi-silence du cadre légal électoral sur les conditions d'opérationnalisation des rapports entre les FS et l'OGE, les acteurs du processus électoral, notamment les responsables des OGE et ceux des corps des FS impliqués dans le processus électoral, gèrent comme ils peuvent la sécurisation des élections. La réalité des rapports de supervision des FS impliquées dans l'organisation des élections par les OGE repose alors essentiellement sur des arrangements *ad hoc* entre les différents acteurs mentionnés, selon les circonstances propres à chaque pays.

Dans la réalité, il n'y a, dans aucun des pays visités dans le cadre de la présente étude, de mécanismes permettant une supervision effective de l'implication des FS dans le processus électoral par les organes en charge de la gestion des élections. A l'observation, la situation sur le terrain est partagée entre les cas où la sécurisation du processus électoral est essentiellement laissée entre les mains des FS, et ceux où elle se fait dans un cadre d'accommodement entre les deux institutions (où chacun évite ce qui pourrait fâcher et amener des conflits).

Instituée par la loi 2005-07 du 11 mai 2005, la CENA (Commission nationale électorale autonome) du Sénégal est « le fruit d'un consensus entre les partis politiques de la Majorité et de l'Opposition dont les assises se sont tenues du 29 novembre 2004 au 27 janvier 2005 ».

Elle dispose des attributions générales suivantes :

31. Il y a des pays de la sous-région où la législation est carrément silencieuse par rapport à ce qui est attendu des FS pendant le processus électoral.

- dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière,
- en charge de la supervision et du contrôle de toutes les étapes des opérations électorales et référendaires,
- disposant d'importants pouvoirs de sanction (injonction, rectification, substitution) en cas de violation de la loi électorale.

Pour mémoire, selon les dispositions réglementaires, la CENA « contrôle et supervise l'ensemble des opérations électorales et référendaires. Elle veille en particulier à leur bonne organisation matérielle et apporte les correctifs nécessaires à tout dysfonctionnement constaté ». Tout au long du processus électoral, de l'ouverture des inscriptions jusqu'à l'installation des élus, la CENA supervise les activités mises en œuvre par le ministère de l'Intérieur ; à ce titre, elle dispose de deux(2) représentants permanents dans cette institution, comme déjà évoqué.

En *Guinée-Bissau* où c'est à la Commission nationale électorale (C.N.E) qu'incombe la charge d'organiser les élections, les FS interviennent au moment requis par la CNE et dans le cadre des dispositions réglementaires pertinentes. A cette fin, lors des récentes élections présidentielles, un cadre de travail a rassemblé le président de la CNE, le Ministre de la Défense et celui de l'Intérieur.

Au *Nigeria*, c'est l'INEC, un organisme fédéral créé par l'article 153 (1) F de la Constitution de 1999 de la République fédérale du *Nigeria*, qui joue les premiers rôles en matière électorale. En effet, les fonctions de cet organisme, tels qu'elles sont prévues dans la Constitution, sont les suivantes :

- organiser, entreprendre et superviser toutes les élections aux fonctions de Président et de Vice-président, de Gouverneur et de Gouverneur adjoint d'un État, et les élections pour les membres du Sénat, la Chambre des représentants et l'Assemblée de chaque État de la Fédération ;
- inscrire les partis politiques conformément aux dispositions de la Constitution nigériane de 1999 et de la loi sur l'Assemblée nationale ;
- assurer le suivi de l'organisation et du fonctionnement des partis politiques, notamment leurs finances;
- organiser l'examen et l'audit annuels des fonds et des comptes des partis politiques, et publier un rapport qui rend compte de cet examen et de cet audit ;
- organiser et diriger l'inscription des personnes qualifiées pour noter, préparer, mettre à jour et réviser les

registres des électeurs en vue de toute élection dans le cadre de la Constitution nigériane de 1999 ;

- assurer le suivi des campagnes politiques et prescrire les règlements qui régiront les partis politiques ;
- veiller à ce que tous les Commissaires électoraux et les Directeurs des scrutins prêtent serment conformément à la loi ;
- déléguer tout pouvoir qui lui est conféré à un Commissaire électoral résident ;
- s'acquitter des autres obligations prévues par la Loi électorale de 2006.

Au vu de ces attributions, il se confirme que l'INEC joue effectivement un rôle crucial dans l'organisation d'élections libres, équitables et crédibles. Pour renforcer ce pouvoir, il est énoncé dans la Constitution que le président de la Commission doit être nommé par le Président de la République, et que cette nomination doit être confirmée et approuvée par l'Assemblée nationale. Cette indépendance est parachevée à l'article 158 de la Constitution qui indique que : « La Commission électorale nationale indépendante ne sera pas soumise à la direction ou au contrôle d'une quelconque autre autorité ou personne ».

Cependant, le constat est que les dernières élections présidentielles de 2007 ont mis bien à mal son indépendance, sa responsabilité et sa transparence, à un point tel qu'un Comité de réforme électorale a dû être mis en place après ces consultations.

Au *Ghana* et au *Togo*, les désaccords surviennent souvent parce que les FS sont prioritairement préoccupés par la sécurité à tout prix alors que les organes en charge des élections ont à cœur l'efficacité et l'efficacé. Dans ces deux pays, les acteurs rencontrés, y compris les membres des FS, reconnaissent cependant qu'en cas de désaccord, les FS se plient aux décisions des organes chargés de la gestion des élections. Ceci peut être considéré, ne serait-ce que dans ces deux pays, comme une sorte de pouvoir de supervision de fait des commissions électorales sur les FS en ce qui concerne leur implication dans le processus électoral.

### 7.3. Les facteurs qui concourent à la détermination de l'environnement de supervision des FS par les OGE

Dans la mesure où les rapports de supervision des FS impliqués dans la gestion des élections par les OGE ne sont pas expressément organisés ou réglementés et établis par les textes légaux en matière électorale, ils reposent alors essentiellement sur des arrangements *ad hoc* entre les différents acteurs. Du coup, cette réalité, à cause de son caractère conjoncturel, reste influençable par plusieurs autres facteurs.

Il paraît utile de passer en revue certains de ces facteurs susceptibles d'influencer les rapports entre les FS et les OGE dans la sécurisation du processus électoral. Il y a des facteurs qui concourent à une collaboration pertinente et efficace entre les FS et l'OGE pour la sécurisation des élections (7.3.1). De la même manière, certains autres éléments peuvent constituer des obstacles à une collaboration efficace entre les FS et les OGE (7.3.2).

#### 7.3.1. Quelques facteurs favorables à la supervision des FS par les OGE

Comme nous l'affirmions déjà, dans les pays visités dans le cadre de la présente étude, les textes sont silencieux tant sur la nature de la supervision des FS par les OGE que sur le mode d'opérationnalisation de cette supervision. En conséquence, les acteurs sur le terrain font de leur mieux pour gérer au mieux la collaboration entre les deux entités – OGE et FS – pour la sécurisation du processus électoral. La présente section passe en revue un certain nombre de facteurs susceptibles d'augmenter les chances que la collaboration entre les FS et les OGE soit pertinente et efficace.

##### 7.3.1.1. La personnalité des dirigeants des OGE

En général, l'image que les responsables des structures en charge de la gestion du processus électoral - au premier chef l'OGE - doivent refléter auprès des autres acteurs du processus et de l'opinion publique est un élément assez important. Dans le cadre d'un organisme de gestion indépendant, la personnalité de son dirigeant

doit être la plus consensuelle possible et recueillir l'adhésion de toutes les parties concernées. Une personnalité qui rassemble aura plus de crédit auprès des acteurs, sera mieux écoutée et initiera plus facilement l'adhésion autour d'une dynamique consensuelle

Dans le cadre d'une gestion mixte, comme c'est le cas au Sénégal, cette donnée prend encore plus d'importance car si c'est le ministère de l'Intérieur qui organise les élections, il appartient à la CENA de superviser et de contrôler. Le choix de personnes très pénétrées des enjeux démocratiques liés à leurs fonctions et capables de se mettre au dessus de la mêlée est de nature à favoriser une collaboration sincère et efficace entre les différentes structures.

Au Sénégal, une expérience intéressante avait été de confier le ministère de l'Intérieur à des Officiers généraux à la retraite active de l'armée. L'idée était de nommer à la tête de l'organe de gestion des élections une personnalité dont la neutralité ne souffrirait pas le moindre doute, et là, il faut reconnaître que les résultats ont été, globalement, à la hauteur des attentes. À l'opposé, le raisonnement inverse permet d'illustrer que confier la direction de l'organe en charge du processus électoral à une personne affiliée à un parti politique, sympathisante ou fortement perçue comme telle, n'est pas de nature à favoriser un processus électoral apaisé et accepté par tous.

##### 7.3.1.2 L'existence d'un cadre de collaboration tout au long du processus électoral

Les FS, à l'instar des institutions en général, sont très jalouses de leurs prérogatives. Aussi est-il important de bien définir les compétences de chaque structure et la répartition des rôles par rapport à la gestion du processus, même s'il est constaté que l'organisme de gestion participe à l'identification des besoins sécuritaires et aux conseils dans la mise en œuvre des réponses idoines, étant entendu que le déploiement et l'exécution sont du ressort exclusif des FS. Cela se fait souvent dans le cadre d'un comité mixte regroupant les parties impliquées dans la sécurisation du processus électoral.

Ce cadre de collaboration devra élaborer un chronogramme prévisionnel des activités, en identifiant les moments-clés du processus en termes de sécurisation et devra s'attacher à toujours mettre en œuvre un bon partage de l'information qui, souvent, permet d'anticiper sur



certaines événements afin que les FS puissent intervenir au plus bas niveau de crise.

### 7.3.1.3 La préparation des FS et des autres acteurs du processus

D'une façon générale, pour garantir un environnement favorable à une collaboration pertinente entre les FS, les OGE et les autres acteurs-clés du processus électoral, un certain type de préparation peut s'avérer nécessaire. Il devrait s'agir, en fait, d'activités destinées à éveiller tous les acteurs-clés aux exigences de la sécurisation du processus électoral ou bien, le cas échéant, à renforcer les acquis en cette matière chez lesdits acteurs. Cet exercice devra donc se faire aussi bien vis-à-vis des membres de l'OGE, des autres acteurs-clés que des membres des FS impliquées dans la gestion des élections.

Faut-il encore le rappeler, un accent particulier doit être mis sur la préparation des FS afin qu'elles puissent comprendre les enjeux liés au processus électoral, l'impact de ce processus sur le progrès démocratique et, plus globalement, sur la marche de la nation. Mais l'impact de cette préparation est encore plus grand et plus intéressant si l'on prend soin d'en informer les autres acteurs, de les associer dans la mesure du possible à la planification de cette formation, idéalement avec la participation des OSC. Une telle démarche présente l'intérêt essentiel de rassurer les autres acteurs car pouvant présumer de l'aptitude des FS à répondre aux diverses attentes et sollicitations.

Sur le contenu de la préparation, il est nécessaire de développer un curriculum sur l'éducation électorale et de le mettre en œuvre. Des formations de renforcement des capacités sur les problématiques du processus électoral doivent être la règle à l'approche des élections. Il est aussi nécessaire de développer une culture de la responsabilité individuelle, surtout au niveau de la hiérarchie des FS.

Dans certains des pays visités, ce genre de préparation se fait déjà même si elle mérite d'être renforcée. Il s'agit, par exemple, du *Togo* et du *Ghana* où, à l'approche des élections, des actions de communication sont initiées en direction des populations pour les sensibiliser par rapport aux exigences requises pour une bonne sécurisation du processus électoral. Ces actions, en général, visent à informer les citoyens sur les moyens dont disposent les FS pour assurer la sécurité des élections et les attitudes et

comportements autorisés ou non pendant toute la période électorale.

### 7.3.1.4 Elargissement du cadre de dialogue

La supervision de l'implication des FS dans le processus électoral par l'OGE peut être améliorée par un élargissement adéquat du cadre de collaboration au delà des FS et de l'OGE. Il peut être utile et pertinent, par exemple, d'impliquer des organisations de la société civile dans le but d'augmenter les chances d'une bonne supervision de la participation des FS au processus électoral et, par conséquent, d'une meilleure sécurisation des élections.

La participation des OSC à cet exercice peut prendre plusieurs formes. Il s'agit, pour ces organisations, de prendre des initiatives d'accompagnement afin de faciliter la collaboration entre les structures par des formations ciblées, des offres de sensibilisation, des campagnes de communication etc.

#### *Encadré n°12 : Quelques textes adoptés au Togo dans le cadre de la réforme des Forces armées et de sécurité en cours*

- « *Loi n°2007-010 portant Statut général des personnels militaires des Forces armées togolaises* »
- « *Décret n°2008-006/PR portant attributions du Chef d'Etat-major Général, des Chefs d'Etat-major d'armée et du Directeur Général de la Gendarmerie nationale* »
- « *Décret n°2008-012/PR portant organisation et fonctionnement des conseils d'enquête concernant les militaires* ».

Les OSC peuvent également contribuer à la supervision à travers des actions qui augmentent les chances de collecte d'informations pertinentes et utiles, à cet effet. Il peut s'agir, par exemple, d'actions de contrôle et de suivi-évaluation de la participation des FS à toutes les étapes du processus électoral. Ce diagnostic, posé par un œil extérieur, permet de mieux définir les attentes par rapport aux FS, les manquements constatés et les améliorations à mettre en œuvre pour les élections à venir.

C'est ainsi qu'au Nigéria, par exemple, une initiative a permis de faire le monitoring du rôle des FS lors des élections présidentielles de 2007. Financée par le PNUD et mise en œuvre par la Commission Nationale des Droits de l'Homme du Nigéria, elle a permis d'observer spécifiquement le rôle des FS dans ce processus. L'implication

des ONG à travers un monitoring de l'action des FS durant les mêmes élections est très importante et cette expérience gagnerait à être démultipliée. L'action des FS doit être surveillée, contrôlée et évaluée durant tout le processus électoral.

### 7.3.1.5 Les programmes de RSS

La réforme du secteur de la sécurité (RSS) est le dernier facteur d'amélioration de la supervision des FS impliquées dans le processus électoral par l'OGE. En effet, les programmes de RSS qui, ces dernières années, prennent de plus en plus d'importance dans les pays de la sous-région, sont un excellent dispositif d'accompagnement. Il est vrai qu'en général, leur champ d'application dépasse largement le secteur des FS et leur implication dans la sécurisation du processus électoral. Cependant, la réforme peut et doit prendre en compte les préoccupations relatives aux rapports entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral, notamment les OGE, pour une meilleure sécurisation desdits processus.

Plusieurs initiatives de RSS sont en cours dans la sous-région ouest-africaine. C'est le cas, par exemple, actuellement en *Guinée-Bissau* où un important programme de RSS est mis en œuvre, pilotée par l'Union européenne. Cependant, il est nécessaire d'impliquer davantage les organisations de la société civile et de les faire participer à ce programme.

C'est également le cas au *Togo* où une expérience pilote de RSS est en cours avec l'appui des Nations unies à travers le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique (UNREC). Ainsi, depuis 2001, l'UNREC collabore activement avec le Gouvernement togolais et les partenaires au développement du Togo afin de contribuer à une réforme harmonieuse du secteur de la sécurité, au bénéfice de la bonne gouvernance politique. Dans ce cadre, l'UNREC a développé, depuis juillet 2001, un programme sur les relations entre civils et militaires en Afrique et, en février 2007, elle a lancé le projet ASSEREP (African Security Sector Reform Program/Programme de réforme du secteur de la sécurité en Afrique). Le projet ASSEREP est essentiellement axé sur les activités de plaidoyer et de renforcement des capacités pour les Forces armées et de sécurité, les parlementaires et la société civile.

Par ailleurs, en *Guinée-Bissau*, de gros efforts sont en train d'être faits afin de doter les FS d'un cadre législatif

aussi complet que possible, qui puissent encadrer toutes leurs actions au service de la nation bissau-guinéenne. Au moment où la présente étude est conduite, des projets de lois sont en cours d'étude au niveau des différentes parties concernées. Mieux, il y a une prise de conscience manifeste et une réelle volonté de procéder autrement, c'est-à-dire de s'inscrire davantage et résolument dans un cadre démocratique, de respecter les droits humains, d'appliquer les lois de la République, de rajeunir les effectifs, de développer les capacités etc.

Une bonne initiative au niveau de la CEDEAO pourrait consister en la mise en place d'un cadre (un forum, par exemple) de partage d'expériences non seulement entre les FS de la sous-région, mais également entre tous les acteurs qui comptent pour une bonne sécurisation des élections en Afrique de l'Ouest. Ce genre d'exercice aidera nécessairement, entre autres, à développer une saine émulation dans la gestion de la sécurité de leurs Etats respectifs.

### 7.3.2 Les facteurs défavorables aux rapports entre les FS et l'OGE

Après la présentation de certains des facteurs susceptibles d'aider à améliorer les rapports de supervision entre les FS et les OGE, cette sous-section passe en revue, très brièvement, quelques-uns des éléments qui peuvent engendrer l'effet contraire.

#### 7.3.2.1 Un cadre légal inadapté

Le cadre légal, qui comprend aussi bien les lois proprement dites que tous les autres textes normatifs, est un déterminant majeur de la qualité des rapports entre les FS et les OGE. En effet, le cadre légal définit l'essentiel des éléments nécessaires pour l'organisation de la sécurisation du processus électoral. C'est ce cadre qui définit, par exemple, le rôle de chacun des acteurs impliqués dans la sécurisation du processus, les acteurs à impliquer, les institutions nécessaires pour cela, les rapports entre ces dernières etc.

Par conséquent, le manque de clarté et de précision au niveau du cadre légal peut entraîner des désaccords sur le partage des rôles, sur la responsabilisation en cas de manquement ou de contre-performances en matière de sécurisation du processus électoral etc. ; d'où la nécessité

de compléter les lois et règlements afin de définir précisément les compétences et responsabilités et de rendre fonctionnel le cadre de collaboration entre les institutions pertinentes.

### 7.3.2.2 L'incapacité d'une bonne gestion du financement de la participation des FS au processus électoral

Un autre facteur majeur susceptible de constituer un handicap dans l'entreprise de sécurisation des élections est celui relatif au financement de l'implication des FS dans le processus électoral. Un financement efficace et efficient de la participation des FS au processus électoral suppose que les coûts que cela implique soient raisonnablement déterminés, que les fonds mis à disposition soient correctement gérés et que compte en soit rendu à qui de droit.

Des insuffisances à un niveau quelconque de cette démarche logique peuvent avoir des conséquences dommageables sur la qualité de la sécurisation des élections. Ainsi, à titre d'illustration, si les coûts ne sont pas bien déterminés, cela peut conduire à une insuffisance de moyens pour la sécurisation du processus électoral. Il pourrait en résulter, par exemple, une situation où les per diem des agents de sécurité ne sont pas payés ou ne peuvent l'être que partiellement, ou encore où des agents de sécurité se retrouvent dépourvus des équipements nécessaires pour accomplir leur mission.

D'un autre côté, une mauvaise appréciation du coût de la participation qui engendre un surplus important de ressources peut également poser problème. Si ces ressources sont bien gérées - ce qui est une véritable gageure sous nos cieux - une surévaluation des fonds nécessaires aurait pour conséquence de doter les FS de ressources supplémentaires utiles et même nécessaires. Mais, cela peut avoir également pour conséquence de grever le coût des élections qui, déjà dans la plupart des pays de la sous-région, est généralement considéré comme assez élevé, tout en privant d'autres secteurs de ressources nécessaires et, peut-être, indispensables.

Au delà de la détermination correcte du coût de la participation des FS au processus électoral, il faut faire également attention à la manière dont les ressources mises à disposition sont gérées et aux conditions de reddition de compte. Il est, en effet, inutile de mettre des ressources suffisantes à disposition s'il n'est pas certain qu'elles ser-

viront à doter convenablement les FS pour leur participation au processus électoral.

### 7.3.2.3 L'inexistence d'un canal pertinent de communication en matière de sécurité des élections

Pour assurer la sécurité du processus électoral, il est nécessaire d'accorder une attention particulière à la gestion de l'information. En effet, une bonne sécurisation du processus électoral repose d'abord et avant tout sur la disponibilité de l'information pertinente et en temps opportun. Par conséquent, la non existence d'un canal de communication assez fonctionnel entre les FS et tous les autres acteurs du processus électoral, à commencer par l'OGE et ses démembrements, peut être à la base d'insuffisances graves et préjudiciables à la sécurisation dudit processus.

Un cadre pertinent de collecte et de partage des informations sur les aspects majeurs pour la sécurité des élections est alors essentiel. Ce cadre devrait, en tenant compte des impératifs et des contraintes de chaque entité et de chaque pays, permettre de partager l'information pertinente, en toute confiance et en temps utile. Il devrait aussi permettre le partage de l'information entre les FS et la quasi-totalité des autres acteurs-clés à savoir l'OGE et ses démembrements, la société civile, les médias, les partis politiques et, parfois, même les citoyens ordinaires.

Des exemples existent déjà dans certains des pays visités, même si tous méritent d'être améliorés de manière substantielle. Ainsi, au *Ghana*, comme cela a déjà été évoqué, la Task Force (NESTF) élargit parfois ses rencontres aux acteurs de la société civile et des partis politiques. Des dispositions sont également prises pour que les acteurs de la société civile et des partis politiques puissent joindre à tout moment les responsables de la NESTF et de ses démembrements, par exemple par contacts téléphoniques.

Au *Togo*, des dispositions existent aussi pour favoriser un certain niveau de circulation de l'information. Dans ce pays, les membres de la Force spéciale de sécurisation des élections (FOSEL ou FOSEP selon qu'il s'agisse d'élections présidentielle ou législatives) se distinguent d'abord par leur tenue spécifique qui les rend aisément identifiables par les populations. De plus, il est mis en place un dispositif dit « araignée » qui consiste à quadriller tout le

territoire national découpé en zones que des équipes mobiles de FS sillonnent en permanence, c'est-à-dire 24h/24. Les véhicules qui font la ronde de manière continue portent sur leurs flancs des numéros de téléphones afin que tout besoin d'intervention de la Force spéciale puisse leur être signalé.

Au delà de ces exemples, une étude plus approfondie est nécessaire pour évaluer l'efficacité réelle des mesures prises dans chacun des pays concernés. Il s'agira d'évaluer le cadre mis en place dans chaque pays et les acteurs du processus électoral pertinent. Il s'agira également d'apprécier les mécanismes prévus pour la collecte et la circulation de l'information pour une sécurisation optimale du processus électoral.

#### 7.3.2.4 L'inexistence d'un bon système de renseignement

A l'inexistence d'un bon canal de communication entre les FS et les autres acteurs principaux du processus électoral s'ajoute une question tout aussi essentielle, celle de l'absence d'un bon système de renseignements. En effet, il devient de plus en plus nécessaire de recourir à des moyens plus élaborés, plus sophistiqués, pour la collecte et le traitement des informations en vue d'une meilleure sécurisation des élections. De fait, avec la recrudescence du terrorisme, de la criminalité transfrontalière et, parfois, des milices auxquelles ont recours certains groupes politiques pendant le processus électoral, les moyens ordinaires et classiques de sécurisation ne suffisent plus.

Pour mieux combattre ce phénomène dont l'impact sur la sécurisation des élections n'est plus à démontrer, il faut des moyens plus sophistiqués que ceux qui sont classiquement mis à la disposition des FS. Par exemple, un bon système de renseignements peut contribuer à l'anticipation de certains événements. Pour cela, l'organe en charge de la gestion des élections, à travers ses démembrements, peut être une aide non négligeable à l'action des FS pour autant que les conditions d'une telle collaboration soient mises en place et clairement définies.

## Résumé du Chapitre VII

- Dans la réalité, et en règle générale, la sécurisation du processus électoral est soit laissée entre les mains des FS, soit faite dans un cadre d'accommodement entre les deux institutions (FS et OGE).
- En ce qui concerne la réalité des structures organisationnelles existantes pour la collaboration entre ces structures et les Forces de sécurité, on remarque que dans la plupart des pays, des rencontres ont lieu au sein de comités ad hoc où toutes les parties prenantes à la sécurisation du processus électoral sont représentées.
- Quant aux facteurs favorables aux rapports entre les FS et les structures en charge de la gestion du processus électoral, on en distingue cinq.
  - La première évoque l'image ou, si l'on préfère, la personnalité des dirigeants de ces structures qui est très importante car l'idéal serait de nommer à la tête de l'organisateur des élections une personnalité dont la neutralité serait difficile à remettre en cause.
  - Le deuxième facteur favorable est l'élaboration d'un cadre de collaboration tout au long du processus électoral.
  - Comme troisième facteur favorable, le fait que la préparation planifiée des FS soit connue des autres acteurs impliqués dans le processus y compris, idéalement, les OSC est rassurant car pouvant présumer de l'aptitude des FS à répondre aux diverses attentes et sollicitations.
  - Le quatrième facteur est, justement, celui de l'élargissement du cadre de dialogue à la société civile car il permet d'élargir la concertation. Il permet également le contrôle et l'évaluation des actions des FS durant le processus électoral, ce qui aide à mieux définir les attentes par rapport aux FS, les manquements constatés et les améliorations à mettre en œuvre.
  - Enfin, dernier facteur favorable, les programmes de RSS qui prennent de plus en plus d'importance dans les pays de la sous-région sont un excellent dispositif d'accompagnement. En général, il est nécessaire d'impliquer davantage les organisations de la société civile et de les faire participer. Ceci peut conduire à une prise de conscience et une réelle volonté, dans un cadre démocratique, de respecter les droits humains, d'appliquer les lois de la

république, de rajeunir les effectifs, de développer les capacités.

- En ce qui concerne les facteurs défavorables, on note :
  - le manque de clarté et de détails au niveau du cadre légal, ce qui peut causer des désaccords sur le partage des rôles, la responsabilisation en cas de manquement en ce qui concerne la sécurisation du processus électoral ;
  - le défaut de mécanisme clair et précis de détermination du coût de l'implication des FS dans le processus électoral et de mise à disposition des ressources nécessaires ;
  - la non existence d'un canal assez fonctionnel de communication entre les FS et l'ensemble des acteurs du processus électoral.
- Par ailleurs, on peut noter qu'un bon système de renseignements permet d'anticiper sur les événements. A cette fin, l'organisme de gestion, à travers ses démembrements, peut être une aide non négligeable à l'action des FS pour autant que les conditions d'une telle collaboration soient effectivement mises en place.

## TROISIÈME PARTIE : LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ÉLECTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST : PERS- PECTIVES

Les deux premières parties de la présente étude ont permis de dégager quatre (04) grandes conclusions. Premièrement, la gestion des élections dans les pays de la sous-région ouest-africaine, et en particulier dans les pays visités dans le cadre de cette étude, demeure l'une des sources majeures de conflits. Deuxièmement, qu'il s'agisse de l'OGE, des FS, des partis politiques, de la société civile, des médias ou des citoyens ordinaires, tous les acteurs-clés du processus électoral dans la sous-région en sont conscients et perçoivent une implication pertinente des FS dans ledit processus comme un facteur réducteur de risques de conflits liés à la gestion des élections, au stade actuel.

La troisième grande conclusion tient à un autre constat relatif au fait que le cadre légal de gestion des élections est, dans la quasi-totalité des pays étudiés, presque silencieux ou alors très sommaire et vague sur les modalités de l'implication des FS dans le processus électoral. Pourtant, en dépit de ce constat et en guise de quatrième grande conclusion, des modes d'implication des FS ont été adoptés dans tous les pays visités sous des formes parfois assez élaborées (telles qu'au *Togo* et au *Ghana*) qui mériteraient d'être mieux documentées.

Si l'on considère que les élections démocratiques doivent demeurer le seul mode de dévolution du pouvoir dans les pays de la sous-région, et si les élections continuent de constituer une source potentielle de conflits, il est alors nécessaire d'accorder une attention particulière aux modalités de l'implication des FS dans le processus électoral. Plus qu'une logique de consultations électorales « phénomène de mode », les populations de la sous-région aspirent à ce que les Forces de sécurité contribuent effectivement au renforcement et à la consolidation de la démocratie.

Fort justement, et dans la suite logique des deux premières parties, la troisième et dernière partie de l'étude est essentiellement consacrée aux perspectives en matière d'implication des FS dans le processus électoral dans la sous-région. Elle propose, pour ce faire, quelques axes et pistes majeurs de réflexion pour l'amélioration de la participation des FS au processus électoral en Afrique de

l'Ouest (Chap. VIII). Elle suggère également les formes d'assistance dont peuvent bénéficier les pays de la sous-région afin d'améliorer l'implication des FS dans le processus électoral (Chap. IX).

Les axes de réflexion évoqués sont inhérents à plusieurs aspects. En s'inspirant de l'état des lieux précédemment décrit, il s'agira de mettre en exergue les aspects de l'implication des FS dans le processus électoral qui méritent une attention particulière. Pour l'essentiel, il sera question de l'amélioration du cadre légal et de l'approfondissement des expériences intéressantes en cours dans les pays de la sous-région en matière de participation des FS au processus électoral.

Quant aux formes d'assistance dont les pays de la sous-région pourraient bénéficier pour une meilleure sécurisation des élections par les FS, elles portent essentiellement sur les mêmes pistes. Ainsi, il s'agira d'indiquer les caractéristiques essentielles des initiatives qui peuvent être prises pour contribuer à l'amélioration de la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest. Plus spécifiquement, il s'agira, pour les différents axes de réflexion, d'indiquer les actions possibles, les niveaux où elles peuvent être menées et les acteurs susceptibles d'en prendre l'initiative.

Avant d'aller plus loin, il faut insister sur une remarque qui nous paraît absolument importante : le fait de proposer des actions en vue de l'amélioration de la participation des FS au processus électoral ne devrait pas être considéré comme une apologie de la présence massive des FS dans les élections. Ceci devrait plutôt être considéré comme une solution transitoire, en attendant de réduire la plupart des sources d'insécurité pendant les périodes électorales dans les pays concernés. L'idéal, en effet, à l'instar de ce qui se passe actuellement dans la plupart des démocraties vieilles et/ou établies, est de pouvoir organiser des élections sans qu'il soit besoin de recourir à l'implication des FS.

## CHAPITRE VIII : QUELQUES AXES D'AMÉLIORATION DE LA PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ÉLECTORAL

Les axes possibles d'amélioration de la participation des FS au processus électoral, en Afrique de l'Ouest, s'analysent par rapport aux aspects majeurs de la sécurisation des élections, essentiellement suivant deux (02) dimensions.

La première dimension d'analyse des aspects majeurs de la sécurisation des élections est relative aux conditions requises pour une meilleure implication des FS dans le processus électoral (8.1). Cette première dimension sera, à son tour, analysée sous trois (03) angles, à savoir le cadre légal en matière électorale (8.1.1), le cadre institutionnel de gestion des élections (8.1.2) et ce qu'on peut appeler l'angle «psychologique» (8.1.3).

La deuxième dimension retenue pour l'analyse est relative aux sources possibles des problèmes de sécurité que pose la gestion des élections (8.2). Il s'agira d'analyser les conditions requises pour une réduction des risques en matière de sécurité pendant les élections et de mettre en exergue les directions dans lesquelles peuvent être menées des actions pour améliorer l'environnement des élections du point de vue de la sécurité dans la sous-région. C'est, en réalité, une sorte d'élargissement des réflexions précédentes dans le cadre global d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS).

### 8.1 Conditions pour une meilleure participation des FS au processus électoral

Cette section est essentiellement destinée à mettre en exergue les conditions susceptibles de contribuer à une meilleure participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest. Ces conditions peuvent être regroupées en trois (03) catégories selon qu'elles liées au cadre légal (8.1.1), au cadre institutionnel (8.1.2) ou à l'aspect psychologique des élections (8.1.3).

#### 8.1.1 Conditions liées au cadre légal des élections

Il est donc possible et très souhaitable d'améliorer le cadre légal des élections pour parfaire, en définitive, la participation des FS au processus électoral. Ceci est d'autant plus justifié que, comme on le sait, la qualité de ce cadre légal est déterminante pour le processus dans son ensemble ainsi que pour l'environnement dudit processus (a). C'est ainsi que le cadre légal détermine le rôle des FS dans le processus électoral (b) et la préparation nécessaire préalable à leur implication (c). Le cadre légal fixe, entre autres, les conditions dans lesquelles sont déterminés puis mis à disposition les moyens nécessaires pour l'implication des FS dans le processus électoral (d) et fixe les relations qui devraient exister entre elles et les autres acteurs-clés du processus électoral (e).

##### a) La qualité du cadre légal

Il s'agit, ici, de mettre en exergue un certain nombre d'axes majeurs de réflexions pour l'amélioration de la qualité du cadre légal relatif aux élections. La qualité de ce cadre légal fait référence aux facteurs essentiels, multiples et variés, dont la prise en compte pendant l'élaboration dudit cadre pourrait concourir à augmenter les chances de son application et de son effectivité. En voici quelques-uns.

L'accessibilité des textes de lois et de réglementation qui forment le cadre légal est une donnée essentielle de la qualité dudit cadre. L'accessibilité des textes, dans ce contexte, s'entend aussi bien de leur disponibilité physique (partout où cela est nécessaire) que de leur caractère compréhensible (une sorte d'accessibilité intellectuelle) pour ceux à qui il est destiné, (c'est-à-dire aussi bien les utilisateurs que ceux en charge de suivre son application) et pour le commun des mortels. L'accessibilité physique impose, par exemple, que le texte soit vulgarisé aussi largement que nécessaire en direction de toutes les cibles pertinentes pour la gestion du processus électoral.

Toujours pour garantir la qualité du cadre légal relatif aux élections, il faudrait initier des actions susceptibles d'améliorer le processus d'élaboration dudit cadre. Ce processus doit pouvoir, par exemple, prendre en compte autant que possible les caractéristiques essentielles des cibles, notamment ceux à qui il s'applique et ceux qui sont chargés de suivre son application. Dans le cas d'espèce, le cadre légal relatif aux élections doit, dans ses

aspects liés à la participation des FS, tenir compte des spécificités de ce corps.

Il est, par conséquent, nécessaire d'envisager des réflexions suivies d'actions pertinentes allant dans le sens d'une meilleure association des FS à l'élaboration du cadre légal électoral, surtout en ce qui concerne les aspects liés à leur participation au processus électoral.

#### b) Le rôle des FS dans le processus électoral

En attendant des lendemains meilleurs pour les élections sous nos cieux, lorsqu'elles auraient perdu une partie substantielle de leur caractère conflictogène, la nécessité de l'implication des FS dans le processus électoral est une idée assez bien acceptée de quasiment tous, aujourd'hui, qu'il s'agisse des acteurs à divers niveaux ou de l'opinion publique, en général.

Mieux, une sorte d'unanimité semble être réalisée sur certains rôles que doivent jouer les FS pendant leur implication dans le processus électoral. En effet, tout le monde s'accorde pour reconnaître qu'elles ont pour rôle essentiel d'assurer la sécurité des personnes et des biens liés au processus électoral.

En dépit de cet accord au moins tacite, des interrogations demeurent par rapport à certains aspects du rôle que doivent jouer les FS à chacune des étapes du processus électoral. En effet, dans les pays étudiés, l'observation révèle que des accords restent à trouver sur le rôle que peuvent jouer les FS dans les domaines évoqués ci-après.

- **Le transport du matériel électoral** : alors que, dans certains pays, les FS et, parfois, même les Forces de défense - c'est-à-dire les militaires - sont impliquées dans le transport du matériel et du personnel électoral, dans d'autres, c'est un véritable point de désaccord entre les acteurs politiques. La question est, du coup, de savoir s'il peut être pertinent et efficace d'impliquer les FS à ce niveau du processus électoral et, le cas échéant, dans quelles conditions, avec quelles limites etc. Si cette question se pose par rapport au déploiement du personnel et du matériel électoral, elle se pose aussi au moment de la centralisation des documents électoraux qui, en l'occurrence, sont plus sensibles. Et la question doit consister à savoir comment impliquer les FS dès l'étape de l'élaboration des textes constitutifs du cadre légal tout en respectant scrupuleusement le rôle de l'OGE en matière de supervision de tout le processus.

- **La procédure d'arrêt et de poursuite des contrevenants à la législation électorale** : dans l'ensemble des pays visités dans le cadre de la présente étude, les acteurs du processus électoral n'ont pas les idées assez claires sur le rôle que doivent jouer les FS en cas de violation de la législation électorale. Une fois la violation de la législation constatée, la procédure implique d'une manière ou d'une autre les FS, l'OGE (et ses démembrements) et les institutions judiciaires compétentes selon le contexte spécifique. A ces acteurs s'ajoutent parfois d'autres catégories d'acteurs (partis politiques, société civile, médias etc.). Au fond, la question qui se pose fondamentalement ici est de clarifier les rôles de ces différentes catégories d'acteurs dans la répression ou la sanction des actes de violation de la législation électorale. Il s'agit, également, d'identifier les sources possibles d'entraves au bon fonctionnement des mécanismes prévus pour la sanction des violations de la loi. Le poids de la hiérarchie dans les FS, le souci de la carrière au niveau de certains membres des FS, l'intervention des acteurs politiques, la politisation éventuelle de certaines institutions et le rôle parfois équivoque de certains acteurs plus ou moins importants etc. sont autant de facteurs qui entravent le bon fonctionnement des mécanismes de répression / sanction prévus, ce qui, en définitive, concourt à laisser le sentiment d'impunité qui caractérise encore trop souvent aujourd'hui les infractions de toutes sortes à la législation électorale
- **Le partage du temps et de l'espace pour la tenue des meetings politiques, surtout pendant la période de campagne électorale** : sur ce point, la question est de savoir comment utiliser les services des FS d'une façon suffisamment adéquate pour arriver à réduire effectivement les risques d'insécurité et d'affrontements entre groupes politiques adverses, par exemple, pendant la période de campagne électorale. Un tel but suppose que l'on dispose, au préalable, d'un mécanisme performant qui permette, à la fois, que les FS soient régulièrement informées de tous les mouvements de foules délibérément organisés et, dans le même temps, qu'elles soient en mesure de « produire » l'état sécuritaire souhaité. Les informations requises peuvent porter sur des aspects tels que les risques éventuels de violences, l'organisation de meetings ou de marches prévus aux mêmes endroits par plusieurs groupes politiques rivaux etc. dans les zones concernées. Le mécanisme à trouver



doit nécessairement permettre d'éviter les risques d'insécurité sans pour autant être instrumentalisé pour des objectifs politiques par qui que ce soit.

- **La conciliation de la sécurité électorale avec la sécurité en général** : si l'on veut procéder à une meilleure détermination du rôle des FS dans le processus électoral, il est alors nécessaire de tout faire pour concilier la sécurité du processus électoral avec la sécurité tout court, c'est-à-dire qu'il faut être en mesure d'assurer, à la fois, la sécurité électorale et la sécurité ordinaire, classique, habituelle tout en étant capable de ne pas confondre les deux. Autrement dit, la sécurité électorale ne doit pas être un acte isolé, complètement déconnecté de la sécurité. Dans l'absolu, elle devrait se trouver facilitée et aura plus de chances d'être performante si elle s'inscrit harmonieusement dans le cadre plus général de la sécurité. Mais, en même temps, cela dépend du contexte et il convient de gérer cette question avec une certaine circonspection. Cet aspect de la question est important parce que, justement, en période électorale, il est fort possible que des opérations de sécurité ordinaire soient réellement politisées ou alors présentées comme telles. On le voit, la confusion des genres préjudiciable à la crédibilité des FS impliquées dans la sécurité électorale peut être le fait aussi bien du camp de ceux qui détiennent le pouvoir que de l'autre, le camp de ceux qui cherchent à la conquérir. Si les premiers peuvent chercher à instrumentaliser des opérations de sécurité ordinaire, les seconds peuvent aussi, pour les besoins de la cause, chercher à présenter des opérations de sécurité ordinaire dénuées de toute arrière-pensée politicienne comme des opérations politisées. Comme nous le disions tantôt, une telle situation peut entacher la crédibilité des FS, voire la qualité de la sécurité des élections et, donc, entraîner des conséquences dommageables sur les élections d'une façon générale.

Cette question revêt une importance encore plus aigüe dans les pays caractérisés par un degré élevé de suspicion, un déficit de confiance entre les FS et certains des autres acteurs majeurs du processus électoral, notamment les acteurs politiques (de l'opposition) et les citoyens, entre autres.

- **La sécurisation de certaines étapes du processus électoral** : bien que l'unanimité soit quasiment réalisée sur le fait que les FS doivent assurer la sécurité des personnes et des biens tout au long du processus

électoral, des points d'ombre demeurent. Il serait utile et nécessaire d'initier des réflexions approfondies sur des problèmes de sécurité qui peuvent se poser à certains moments et sur les comportements que devraient avoir les FS. Par exemple, jusqu'où peuvent les agents des FS dans la sécurisation d'un BV, d'un centre de vote ? Jusqu'où peuvent-ils aller dans la sécurisation du stockage et/ou du transport du matériel sensible (que ce soit pendant le déploiement du matériel ou la centralisation des documents électoraux sensibles après le scrutin) ?

Les réponses à ces différentes questions devraient dépendre du contexte particulier de chaque pays.

#### c) La préparation nécessaire à l'implication des FS dans le processus électoral

A ce niveau également, l'unanimité est quasiment obtenue sur la nécessité que les FS puissent être préparées, formées de la façon la plus adéquate possible avant leur implication dans le processus électoral. Cependant, dans les pays du champ de l'étude, l'observation révèle des disparités par rapport au contenu des formations dispensées, au moment où elles sont données et, enfin, aux corps des FS qui sont formés. En conséquence, il est nécessaire d'initier des réflexions sur :

- le contenu nécessaire et pertinent pour la sécurisation des élections à ajouter en complément au programme de formation classique des différents corps en uniformes (Forces de Sécurité et de Défense), d'une façon générale, et le moment où cette préparation devrait avoir lieu, idéalement dans la période d'avant les élections ;
- les corps en uniformes qui, en raison du rôle effectif qu'il leur revient de jouer dans le processus électoral, méritent de recevoir la formation appropriée, etc.

Une réflexion dans ce sens devrait également prendre en compte le souci de l'harmonisation des contenus des programmes exécutés dans le cadre de la préparation des FS préalablement à leur participation au processus électoral.

#### d) Le contrôle des moyens nécessaires pour la participation des FS au processus électoral

Le contrôle des moyens requis pour une bonne participation des FS au processus électoral est aussi une question majeure qui, à l'instar des précédentes, mérite ré-

flexion. Par contrôle, il faut entendre aussi bien la détermination des moyens, les procédures de mobilisation et de mise à disposition des moyens que le suivi de l'utilisation qui en est faite. Dans les pays considérés dans le champ de cette étude, l'observation a pu mettre en exergue l'absence de procédures claires de contrôle des moyens nécessaires à l'implication des FS dans le processus électoral.

Un contrôle sérieux desdits moyens présente plusieurs avantages. Ainsi, par exemple, cela augmente la précision dans l'évaluation du coût réel des élections. Dans la plupart des pays visités, à cause du mode quasiment parallèle d'implication des FS, la situation actuelle est que les coûts des élections officiellement annoncés n'intègrent pas les ressources consacrées à la participation des FS.

Un autre avantage du contrôle rigoureux des moyens de participation des FS au processus électoral réside dans la possibilité d'aider à rationaliser l'utilisation des ressources rares de nos pays où les moyens réellement disponibles sont toujours en deçà des moyens nécessaires. Enfin, un contrôle sérieux de l'utilisation qui est faite des ressources mises à la disposition des FS augmente leur propre crédibilité et améliore la gouvernance dans le pays, d'une façon globale.

La mise en place de mécanismes de contrôle des moyens destinés à la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest constitue donc une préoccupation importante qui devrait faire l'objet d'une attention particulière.

#### e) Les relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral

Le dernier point retenu dans le cadre de la présente section est celui relatif aux relations qui devraient être établies entre les FS et les autres catégories d'acteurs majeurs du processus électoral, au premier rang desquels se trouve l'OGE. Tous les acteurs rencontrés dans le cadre de la présente étude sont unanimes sur la nécessité que l'implication des FS dans tout processus électoral se fasse sous la supervision de l'OGE. Les mêmes acteurs jugent que la sécurisation du processus électoral gagnerait s'il était possible d'établir une forme ou une autre de relations entre les FS et les autres acteurs majeurs dudit processus. Il s'agit des acteurs tels que les partis politiques et les candidats, les médias, la société civile et, parfois même, les populations.

L'observation dans les pays étudiés révèle des expériences en cours dans certains des pays qui mériteraient d'être approfondies. Il est, par conséquent, nécessaire :

- d'approfondir la réflexion sur le cadre légal adéquat pour l'établissement des relations nécessaires et pertinentes de supervision entre les FS et l'OGE ;
- d'approfondir la réflexion sur la nécessité et, éventuellement, la forme que pourrait prendre une réglementation des relations entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral (partis politiques, société civile, médias, populations). L'on pourrait envisager la possibilité que l'OGE serve d'intermédiaire ou de courroie de transmission entre les FS et ces acteurs-clés ;
- de mener des réflexions sur la manière de réglementer la collaboration entre les corps en uniforme qui sont amenés à agir sous la supervision des FS (Police et Gendarmerie). Cette question est importante parce que pour le moment, la plupart des pays de la sous-région sont obligés de recourir à quasiment tous les corps en uniformes (y compris la Douane, les gardiens de prison, les sapeurs-pompiers etc.).

L'amélioration du cadre légal de l'implication des FS dans le processus électoral en Afrique de l'Ouest peut nécessiter que des réflexions soient menées encore au delà des points présentés.

### 8.1.2 Conditions liées au cadre institutionnel

Les questions relatives au cadre institutionnel de gestion de l'implication des FS dans le processus électoral auraient pu être soulevées dans la section précédente. En effet, ces questions peuvent et doivent être également réglées à travers des textes, ne serait-ce qu'en partie. Cette section s'intéresse principalement à la forme que peut prendre le cadre institutionnel ; en d'autres termes, aux organes qu'il faudrait créer, à la manière de les composer et de les organiser de façon à optimiser l'implication des FS dans le processus électoral dans la sous-région ouest-africaine. Les pistes de réflexion indiquées ci-dessus s'inspirent directement des observations faites sur le terrain.

- a) Le cadre pour garantir la supervision effective de l'implication des FS par les membres de l'OGE  
Au minimum, lorsqu'il s'agit du cadre de gestion de la participation des FS au processus, il faudrait un organe

qui établisse un lien entre les FS et l'OGE. Qu'il s'agisse de la supervision des FS par l'OGE ou de l'efficacité de la sécurisation du processus électoral, cela ne peut se faire sans un cadre approprié. Il est nécessaire, pour apporter des réponses possibles à cette question, d'approfondir la documentation des expériences en cours dans quelques pays de la sous-région. Il s'agit des expériences du Ghana, du Togo et de la Guinée Bissau où des cadres *ad hoc* sont mis en place à l'approche des élections pour gérer la collaboration entre les FS et les OGE. Ces cadres étendent parfois leurs actions à d'autres acteurs-clés du processus électoral tels que les médias, les partis politiques et la société civile, comme c'est le cas au Ghana.

#### **b) Le cadre de collaboration entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral**

La réflexion précédente peut être élargie à la recherche de cadres susceptibles de favoriser la collaboration entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral. Il est généralement admis que l'une des premières conditions pour une bonne sécurisation, donc préventive, efficace et optimale, c'est la disponibilité à temps de l'information, une information pertinente et opportune. Par conséquent, il convient de trouver les moyens d'établir une relation de collaboration entre les FS et tout ou partie des autres acteurs-clés du processus électoral et de créer un environnement favorable à l'identification des sources possibles d'informations pertinentes, leur collecte, leur traitement et leur utilisation.

L'utilité, la nécessité et l'importance d'une telle relation sont unanimement reconnus par tous les acteurs du processus électoral rencontrés dans les pays couverts par cette étude. Cependant, lorsqu'il s'agit de la forme qu'il faut donner à cette relation, les avis divergent entre ceux qui souhaitent une réglementation formelle des relations et ceux qui préfèrent qu'elles restent informelles.

Il est donc nécessaire d'entreprendre et d'approfondir la réflexion sur la question de savoir s'il faut ou non formaliser la collaboration entre les FS et les acteurs-clés du processus électoral tels que les partis politiques, les médias, les organisations de la société civile, les populations etc. ; et, le cas échéant, sur la forme qu'il conviendrait de donner à ce type de collaboration.

### **8.1.3 Conditions liées à l'aspect «psychologique» de la sécurité pendant les élections**

La participation des FS au processus électoral dans le but de sa sécurisation a, au moins, deux dimensions. Il y a, d'une part, la dimension que l'on pourrait qualifier de physique qui a rapport avec les dispositions concrètes et pratiques (législation, organes, moyens etc.) mises en place pour augmenter les chances d'une meilleure sécurisation du processus. Cette dimension est aussi la plus connue. Mais il y a, d'autre part, la dimension qualifiée, dans cette étude, de «psychologique», c'est-à-dire qui relève du domaine du mental, de l'état d'esprit ou, encore, de la façon dont les différents acteurs impliqués dans le processus électoral et l'opinion publique perçoivent les FS et leurs performances.

Dans l'ensemble des pays concernés par l'étude, un constat s'impose, il est vrai à des degrés divers : il s'agit du fait que les FS impliquées dans le processus électoral ne jouissent pas d'un niveau élevé de confiance de la part des acteurs-clés et de l'opinion publique ou des populations. Ce manque de confiance envers les FS a des répercussions sur leur comportement et sur leur attitude et il arrive parfois qu'à leur tour, les FS nourrissent de la suspicion vis-à-vis de certaines catégories d'acteurs-clés du processus électoral.

A partir des observations faites au cours de l'étude de terrain, nous suggérons que ce problème soit abordé de deux manières : d'une part, par la recherche de mécanismes susceptibles de rétablir la confiance (a) et, d'autre part, par la réflexion sur les instruments susceptibles d'accroître la crédibilité des FS (b) en attendant que la confiance revienne.

#### **a) La confiance entre les FS et les autres**

Le niveau relativement bas de confiance envers les FS, dans le cadre de la sécurisation du processus électoral, mérite que l'on s'y penche et que l'on réfléchisse sur les conditions de son relèvement. Dans cette perspective, il faut mentionner que des initiatives sont expérimentées dans plusieurs pays de la sous-région pour réduire le niveau du déficit de confiance entre les FS et les acteurs du processus électoral. En effet, des séminaires et rencontres d'échanges sont organisés entre les FS et différents acteurs du processus électoral pour échanger sur la problématique de la sécurisation des élections ou sur la problématique de la sécurité, en général.

Ces rencontres, organisées dans certains des pays visités, ont réuni, en plus des FS différentes catégories d'acteurs. Ainsi, par exemple, les femmes, les mouvements de jeunesse des partis politiques, les leaders politiques, la société civile d'une façon générale, les professionnels des médias etc. ont, ensemble ou séparément, participé à des ateliers d'échanges avec les FS au Togo. Des expériences analogues, avec moins d'ampleur, ont été également initiées au Ghana.

Il s'agit essentiellement, ici, d'initier une réflexion systématique sur les actions à mener en vue de la réduction du déficit de confiance qui s'observe actuellement entre les FS et les acteurs du processus électoral.

#### b) La crédibilité de la participation des FS

Certaines initiatives peuvent aider à rassurer les acteurs du processus électoral par rapport aux comportements et attitudes des FS pendant les élections. Elles sont nécessaires, en attendant le rétablissement de la confiance des citoyens vis-à-vis des FS et/ou jusqu'à ce que les élections puissent s'organiser dans la sous-région sans le recours aux FS.

Ces initiatives sont, en fait, des expériences déjà en cours dans la sous-région qui peuvent être présentées comme des approches de solutions possibles au problème soulevé. Il s'agit, notamment, de la mission d'observation sécuritaire de la CEDEAO (déjà évoquée plus haut) envoyée au Togo et en Guinée Bissau, chargée de rassurer les populations quant aux comportements des militaires pendant la période électorale. Il s'agit, également, de l'expérience du Nigéria qui a consisté en une mission d'observation locale de la participation des FS au processus électoral initiée par des organisations de la société civile nigériane. L'on peut ajouter à ces cas l'expérience du Ghana qui est proche de celle du Nigéria sans avoir la même envergure.

Il serait donc extrêmement utile d'approfondir la documentation de toutes ces expériences et d'initier des actions susceptibles de contribuer à la recherche des solutions pertinentes et efficaces à la crise de confiance entre les FS et les acteurs du processus électoral.

## 8.2 Sources possibles des problèmes de sécurité liés aux élections

Comme cela a été largement souligné dans la première partie de la présente étude, les Forces de sécurité ne sont pas les seuls acteurs qui déterminent (soit comme sources potentielles d'insécurité ou, au contraire, comme agents de sécurisation) le niveau de sécurité pendant la période électorale. En effet, tous les acteurs du processus électoral peuvent constituer des sources d'insécurité et ceci à toutes les étapes dudit processus.

C'est pourquoi les réflexions pour l'amélioration de la sécurité pendant les élections en Afrique de l'Ouest doivent également prendre en compte ces différents acteurs. Cette section a pour objectif principal d'indiquer un certain nombre de pistes de réflexions pour améliorer la sécurité électorale à travers un encadrement pertinent de chacun des acteurs du processus électoral.

Bien que les acteurs majeurs du processus électoral soient tous potentiellement concernés par la question de la sécurité, seulement quelques-uns seront pris en compte dans cette section. Pour l'essentiel, il s'agit des trois Pouvoirs d'Etat, c'est-à-dire le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire (8.2.1). Toutefois, il sera aussi question des autres acteurs non institutionnels que sont les partis politiques et les candidats, les organisations de la société civile, les médias et les populations (8.2.2).

### 8.2.1 Les acteurs institutionnels

Les acteurs institutionnels sont, en fait, les animateurs des principaux Pouvoirs d'Etat, précédemment rappelés. Il n'est plus nécessaire de revenir sur la manière dont chacun de ces Pouvoirs peut être une source d'insécurité lors des élections. On peut tout juste se contenter de rappeler que ces acteurs peuvent contribuer à accroître l'insécurité lors des élections s'ils se servent de leur position pour tenter d'influencer les résultats des élections. Ceci, dans la quasi-totalité des cas, pousse leurs adversaires ou ceux qui peuvent pâtir de telles manœuvres à recourir à la violence et, plus généralement, à des moyens extralégaux.

Au fond, il s'agit, dans cette sous-section, de mettre en exergue un certain nombre de pistes de réflexions qui peuvent aider à améliorer la contribution des Institutions à la sécurisation des élections dans la sous-région. Les

réflexions doivent être menées dans le sens de la limitation de la capacité des acteurs en question à instrumentaliser les attributions de leurs charges dans le but de biaiser les résultats des élections, d'où une série de propositions, selon chaque type d'institution.

En ce qui concerne le *Pouvoir Législatif*, il est essentiel d'initier des réflexions sur les moyens de réduire la capacité d'instrumentalisation de la législation et même de la législature par une majorité mécanique, quelle que puisse être sa tendance. Un groupe politique qui peut être de la majorité au pouvoir – ce qui est souvent le cas – mais également de l'Opposition – ce qui n'est pas si rare – peut, en effet, se servir de sa majorité au Parlement pour influencer les résultats des élections en biaisant, par exemple, tout ou partie des paramètres essentiels du processus électoral. Un tel groupe peut tenter de manipuler les conditions d'éligibilité et de candidature, le découpage électoral et la magnitude (qui déterminent une majorité avant même les élections), les conditions pour être électeur, les conditions d'établissement de la liste électorale etc.

Il est également possible pour le Pouvoir législatif d'influencer la qualité de la sécurité des élections à travers la qualité de la législation électorale. En effet, un texte de mauvaise qualité relatif aux élections est difficile d'application et, en général, ineffectif. Sans nécessairement être le résultat d'une tentative délibérée de manipulation des élections, cela peut engendrer des dysfonctionnements qui, finalement, déboucheront sur la violence et l'insécurité. Plusieurs situations de ce genre se sont déjà produites dans la sous-région.

Il est donc opportun d'amorcer ou de poursuivre des réflexions permettant d'identifier des mécanismes susceptibles d'aider à réduire les risques que le Parlement, incarnation du Pouvoir législatif, devienne une source d'insécurité pendant les élections. L'on pourrait, pour ce faire, penser à des actions :

- de nature à éviter les révisions unilatérales des textes fondamentaux (Constitution et Code électoral) à l'approche des élections : des efforts d'opérationnalisation des dispositions des normes régionales et continentales<sup>32</sup> pourraient être fort utiles, de ce point de vue ;

- pour la mise en place de mécanismes de «learning by doing» (apprentissage en faisant) afin d'aider le Pouvoir législatif à améliorer la qualité du cadre légal électoral.

32. Par exemple, le Protocole additionnel de la CEDEAO sur la bonne gouvernance et la démocratie et la Charte africaine sur la démocratie et la bonne gouvernance

En ce qui concerne les animateurs du *Pouvoir Exécutif*, notamment le Chef de l'Etat et son Gouvernement, les réflexions sont tout aussi nécessaires pour réduire les risques qu'ils instrumentalisent leur pouvoir de façon à influencer les résultats des élections. En fait, ils peuvent tenter d'influencer les élections à travers la mise en œuvre des lois électorales et/ou par une manipulation des services et organes de service public.

Les animateurs de l'Exécutif recourent souvent à une série d'astuces pour influencer le processus électoral et biaiser les résultats. Ceci peut passer par une manipulation du processus législatif soit à travers une certaine utilisation de la majorité parlementaire, le cas échéant, soit par l'instrumentalisation de ses attributions en matière de législation. Cela peut se faire également à travers la mise à disposition tardive des moyens nécessaires pour la gestion du processus et/ou par la pratique d'une discrimination en ce qui concerne l'accès équitable de tous les acteurs politiques à certains biens publics déterminants pour la participation aux élections tels que les médias de service public, le financement public des élections, les informations publiques, entre autres.

Les réflexions devraient, par conséquent, aider à :

- réduire les risques d'instrumentalisation du processus législatif (les suggestions précédemment faites gardent toute leur pertinence ici aussi) ;
- réduire les risques d'instrumentalisation du Juge du contentieux électoral ;
- garantir l'équité dans le traitement de tous les acteurs politiques dans l'utilisation des biens publics dans le cadre des élections ;
- aider à contenir «l'avantage du pouvoir» (incumbency advantage) pour les candidats au pouvoir dans des limites raisonnables, c'est-à-dire qui ne soient pas abusives ;
- garantir la mise à disposition diligente des moyens nécessaires pour la gestion du processus électoral.

Ces réflexions porteront aussi bien sur l'amélioration des textes légaux que sur l'éveil et le recours aux organisations de la société civile de même que sur le renforcement de l'institution parlementaire.

Les problèmes que pose le *Pouvoir judiciaire et/ou juridictionnel* sont en rapport avec la gestion du contentieux électoral. Il peut arriver, et il est déjà arrivé dans notre sous-région et ailleurs en Afrique, que les litiges liés à la mise en œuvre du processus électoral soient réglés de manière injuste et biaisée. La mauvaise gestion du

contentieux électoral peut être le fait d'une manipulation de l'appareil judiciaire ou juridictionnel ou, tout simplement, du fait du caractère inadapté de cet appareil (dans son fonctionnement ordinaire) aux spécificités du processus électoral. Dans les deux cas, il est nécessaire que des actions soient initiées pour apporter les remèdes nécessaires et possibles à la situation.

Par conséquent, en ce qui concerne le *Pouvoir judiciaire et/ou juridictionnel*, le but essentiel des réflexions indispensables devrait être de réduire les risques liés à la mauvaise gestion du contentieux électoral. En effet, l'expérience a montré, aussi bien dans la sous-région qu'ailleurs en Afrique, qu'une gestion douteuse ou équivoque de cet aspect du processus électoral entraîne facilement des contestations, la violence et l'insécurité. Les recherches de solutions peuvent aller dans le sens de la réduction des risques de manipulation de l'appareil judiciaire par des parties y ayant intérêt.

Les réflexions sont également nécessaires pour une meilleure adaptation du système judiciaire classique aux spécificités du processus électoral. Il faut rechercher des mécanismes de gestion du contentieux électoral qui soient, à la fois, assez rapides (sans pour autant compromettre les garanties nécessaires pour la manifestation de la vérité), assez crédibles et assez objectives. Le système judiciaire ordinaire peut présenter des caractéristiques incompatibles avec les qualités évoquées ci-dessus.

### 8.2.2 Les autres acteurs

La recherche de solutions pour l'amélioration de la sécurisation du processus électoral ne doit pas se limiter aux seuls acteurs institutionnels évoqués, mais doit tenir compte aussi des problèmes de sécurité que pose la participation des autres catégories d'acteurs majeurs directs de tout processus électoral. En l'occurrence, il s'agit de l'OGÉ, des partis et des acteurs politiques, des organisations de la société civile, des médias et des populations qui sont, également, des sources potentielles de conflits pendant la période électorale.

Du point de vue de la sécurisation des élections, l'amélioration de la qualité de la participation de ces acteurs au processus électoral a un double effet. Elle contribue non seulement à réduire les risques de violences et d'insécurité liés à la gestion des élections, mais également à optimiser l'implication des FS dans les élections.

Etant donné que les développements antérieurs (1ère partie) avaient déjà montré en quoi chacun des acteurs-clés du processus peut être une source potentielle d'insécurité et de violence électorales, la suite de cette sous-section sera surtout consacrée à indiquer, pour chaque catégorie d'acteurs, quelques initiatives susceptibles de contribuer à réduire les risques identifiés.

#### a) L'OGÉ

L'Organe de gestion des élections (qu'il soit de type indépendant ou non) constitue une source potentielle de violence et d'insécurité pendant les périodes électorales parce qu'il détient l'essentiel de la gestion technique du processus électoral. Comme on le sait, une mauvaise gestion des élections par l'OGÉ ou, plus précisément, une gestion des élections qui apparaît aux yeux de tout ou partie des autres acteurs-clés du processus comme susceptible de biaiser les résultats des élections peut entraîner la violence et l'insécurité<sup>33</sup>.

En conséquence, les actions de réflexion pour une meilleure contribution de l'OGÉ à la sécurisation des élections peuvent aller dans plusieurs directions. Il serait utile et nécessaire d'initier des actions de réflexion sur les points susceptibles d'aider à :

- améliorer la qualité de la gestion technique des élections par les OGE. Toutes initiatives de renforcement des capacités des OGE contribuent, d'une manière ou d'une autre, à réduire les risques d'insécurité et de violences ;
- réduire les risques de manipulation et d'instrumentalisation des OGE dans la sous-région par quelque force que ce soit ;
- une gestion transparente du processus électoral par les OGE ;
- accroître les capacités des OGE à créer un environnement favorable à leur collaboration avec la plupart des autres acteurs susceptibles d'aider à la sécurisation des élections.

#### b) Les partis politiques et les candidats

Bien que l'élection, dans un environnement démocratique, soit d'abord et avant tout un mécanisme par excellence de participation des citoyens à la gestion des affaires de la cité, les partis politiques et les candidats participant aux élections sont littéralement les premiers

33. En effet, une élection peut être mal gérée sans pour autant soulever de problèmes majeurs si tous les acteurs-clés en profitent de manière raisonnable.

concernés et préoccupés tant par la qualité de la gestion des élections que par les résultats. Ils constituent l'une des sources majeures de violence et d'insécurité pendant les périodes électorales.

Ce sont eux, en effet, les premiers qui peuvent avoir intérêt à instrumentaliser les facteurs (y compris les acteurs) déterminants pour les résultats des élections. Ce sont eux encore qui peuvent exagérer des problèmes que posent la gestion des élections et les comportements des autres acteurs-clés. Ce sont enfin toujours les mêmes qui peuvent tenter de manipuler leurs sympathisants et les membres de leurs partis politiques pour créer la violence et l'insécurité pendant les élections.

Ici également, il est possible de proposer quelques actions pour améliorer la contribution des partis politiques et des candidats à la sécurisation des élections. L'on pourrait donc initier des actions susceptibles d'aider à :

- accroître la transparence dans la gestion des élections. Ceci suppose, entre autres, que l'on réfléchisse à l'amélioration des mécanismes légaux prévus dans les différents codes électoraux des pays de la sous-région pour permettre le contrôle de la gestion des élections par :
  - les partis politiques et les candidats,
  - les organisations de la société civile, les médias et les populations en général ;
- accroître le contrôle des comportements et prises de positions des acteurs politiques. Il s'agit, par exemple, de prévoir et de veiller à l'application des codes de conduite et autres normes fixées pour réduire les tentatives de manipulations délibérées du processus électoral ;
- améliorer la capacité des partis politiques à encadrer convenablement leurs membres et sympathisants.

### c) Les organisations de la société civile, les médias et les populations en général

Cette dernière catégorie d'acteurs inclut les citoyens qui ne devraient pas avoir d'intérêts personnels directs au dénouement des élections. Ces acteurs sont supposés être prioritairement préoccupés par le succès des élections pour l'intérêt commun, la consolidation de la démocratie, le développement de la société. Malheureusement, la réalité a révélé que ces acteurs sont parfois capables d'actes, délibérés ou non, susceptibles d'avoir un impact négatif sur la qualité des élections. Dans un autre cas de figure, les mêmes acteurs peuvent être également l'objet d'une instrumentalisation par d'autres acteurs du processus électoral.

Du coup, il convient de rechercher les voies et moyens destinés à garantir une contribution de qualité de ces acteurs à la sécurisation des élections. Ici, la réflexion doit aller dans le sens de la recherche de moyens pour :

- renforcer leur capacité à accroître le degré de transparence de la gestion du processus électoral, par exemple, en améliorant les conditions d'application des dispositions prévues à cet effet dans les codes électoraux des pays de la sous-région ;
- améliorer aussi bien la qualité des informations disponibles sur le processus électoral et sa gestion que les techniques de leur diffusion (dissémination) ;
- mieux encadrer les comportements et les prises de positions de ces différents acteurs. Cela peut passer par :
  - l'adoption de codes de déontologie, d'éthique et/ou de conduite pour les animateurs des organisations de la société civile et des médias,
  - des initiatives pertinentes de sensibilisation pour les populations via l'éducation civique, par exemple ;
- améliorer l'indépendance de chacune des catégories d'acteurs. Il s'agit, par exemple, d'améliorer l'environnement de travail des hommes des médias et des organisations de la société civile.

Il est évident que la liste des facteurs ou des acteurs cités ci-dessus est loin d'être exhaustive et que beaucoup d'autres peuvent aussi, d'une manière ou d'une autre, influencer le niveau de sécurité des élections. De même, l'on aurait pu également traiter des relations entre la pauvreté, les acteurs extérieurs tels que les organisations internationales, les partenaires au développement ou encore la criminalité transfrontalière ... et la sécurité des élections.

Les différents points abordés dans le cadre de ce chapitre VIII confirment le fait essentiel que la sécurisation des élections est un champ extrêmement vaste qui touche à la quasi-totalité des secteurs de la sécurité dans un pays.

Les élections peuvent, de ce fait, constituer un point d'entrée pertinent pour les expériences de réformes des secteurs de la sécurité actuellement en cours dans quelques pays de la sous-région et qui sont appelés à s'étendre aux autres. Elles constituent également un environnement idéal de test du succès des réformes du secteur de la sécurité dans un pays.

## Résumé du Chapitre VIII

- Les axes d'amélioration possibles de la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest s'analysent suivant deux aspects majeurs de la sécurisation des élections :
  - les conditions pour une meilleure implication des FS dans le processus électoral, et
  - les sources possibles des problèmes de sécurité que pose la gestion des élections
- Les conditions pour une participation des FS dans le processus électoral en Afrique de l'Ouest sont de trois (03) catégories.
  - La première catégorie comprend les conditions liées au cadre légal relatif aux élections : le cadre légal d'implication des FS dans le processus électoral est, en lui-même, un facteur majeur. Mais en plus, il détermine le rôle des FS dans le processus électoral, la préparation nécessaire préalable à leur implication, fixe les conditions de détermination et de contrôle de l'utilisation des moyens à mettre à la disposition des FS et fixe les rapports entre elles et les autres acteurs-clés du processus électoral.
  - La deuxième catégorie comprend les conditions relatives au cadre institutionnel de gestion de l'implication des FS dans le processus électoral. Ce cadre est nécessaire pour garantir la supervision des FS par les OGE et favoriser la collaboration entre les FS et tout ou parties des autres acteurs-clés du processus électoral.
  - La troisième catégorie regroupe les conditions relatives à l'aspect psychologique de la sécurité pendant les élections. Il s'agit du déficit de confiance entre les FS et les autres acteurs du processus électoral, à commencer par les populations.
- Le deuxième aspect majeur est celui relatif aux autres sources possibles des problèmes de sécurité liés aux élections. Dans le cadre du présent document, elles sont regroupées en deux (02) catégories :
  - les acteurs institutionnels, c'est-à-dire les animateurs des principaux Pouvoir d'Etat à savoir le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire et/ou le Juridictionnel. Chacun des animateurs de ces pouvoirs peut, par abus de ses prérogatives et des fonctions dont il a la charge, contribuer à la violence et à l'insécurité
  - Les autres acteurs à commencer par les membres de l'OGE, mais également les animateurs des mé-

dias, des membres des organisations de la société civile, des membres des partis politiques etc. Chacun des acteurs appartenant à ces catégories peut, à travers son comportement et ses prises de positions, contribuer à la violence et à l'insécurité.



## CHAPITRE IX : FORMES D'ASSISTANCE EN MATIÈRE DE PARTICIPATION DES FS AU PROCESSUS ÉLECTORAL EN AFRIQUE DE L'OUEST

Le *Chapitre VIII* du présent document a présenté quelques-uns des défis majeurs que pose la participation des FS au processus électoral dans les pays de la sous-région ouest-africaine et proposé quelques pistes de réflexion pour améliorer la situation actuelle. Ce *Chapitre IX*, le dernier du document, vient compléter le chapitre précédent par des propositions d'approches de solution aux défis que pose la gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Ces propositions pourraient être mises en œuvre au niveau supranational, notamment au niveau de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) et/ou à travers l'assistance des partenaires au développement (organisations internationales ou pays partenaires).

La sécurité et le maintien de la paix en Afrique de l'Ouest, en particulier en période électorale, sont, en effet, l'une des priorités de la CEDEAO qui a très tôt compris qu'il ne pourrait y avoir de progrès économique dans la sous-région sans un cadre politique adéquat, susceptible d'engendrer la paix et l'expression du génie des peuples qui l'habitent. La Communauté construit graduellement les cadres juridique et institutionnel régionaux nécessaires pour faire face aux défis que constituent l'érection et la consolidation de la démocratie dans la plupart des pays de la sous région, ce qui inclut la prévention des menaces à la sécurité. L'on peut citer, en guise d'exemple, le Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits et pour le maintien de la paix et la sécurité de 1999 et son Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001. L'on peut également évoquer la création d'institutions telles que la Commission Défense et Sécurité, le Conseil des Sages, le Groupe de suivi de cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) etc.

Le cadre juridique créé au niveau de la Communauté fixe des mandats aussi bien aux pays membres qu'à la CEDEAO elle-même par rapport à la quasi-totalité des défis auxquels ils sont aujourd'hui exposés. De façon spécifique, le cadre légal régional en question, particulièrement le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la

paix et de la sécurité et son Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, prescrivent des mandats précis à la CEDEAO en ce qui concerne les défis que pose la gestion des élections dans les pays de la Communauté.

Ces deux textes sont, en effet, assez clairs sur les mandats qui incombent à la CEDEAO dans la consolidation de la démocratie et, particulièrement, dans la gestion des élections dans les pays membres. Ils prescrivent, par exemple, que la CEDEAO soit impliquée dans la préparation, l'organisation et la supervision des élections dans les pays membres de la Communauté. De façon plus précise, ces textes régionaux disposent qu'à la demande des États membres, la CEDEAO peut apporter aide et assistance sous n'importe quelle forme utile à l'organisation et au déroulement de toute élection dans lesdits pays. Il est, dans ce cadre, demandé à la CEDEAO d'envoyer dans ces pays, à l'approche d'une élection, une mission d'information qui peut être suivie d'une mission exploratoire et finalement d'une mission d'observation de l'élection en question.

Dans la mise en œuvre de ce mandat, la CEDEAO est déjà intervenue dans la quasi-totalité des pays de l'Afrique de l'Ouest pour diverses formes d'assistance. Conformément aux dispositions du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, son intervention consiste, en général, dans un premier temps, en l'envoi de missions pré-électorales dans le pays qui s'apprête à organiser des élections. Elle consiste ensuite, sur la base des résultats de la mission pré-électorale, à décider de la nature de l'appui à apporter au pays pour la gestion du processus électoral.

La plupart du temps, ces appuis se limitent à l'envoi d'une mission d'observation classique (c'est-à-dire une mission composée de civils) comme cela a été le cas dans plusieurs pays, notamment le Sénégal, le Nigéria, le Mali, la Sierra-Leone, le Togo, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Bénin, le Ghana, la Guinée Bissau, la Guinée équatoriale etc. Parfois, lorsque les circonstances l'ont exigé, comme c'était le cas en Sierra-Leone en 2007, la CEDEAO a apporté un appui logistique dont l'utilité et l'opportunité ont été salués par tous, à commencer par les membres de la Commission électorale sierra-léonaise. Mieux, depuis les élections législatives de 2007 au Togo, la CEDEAO envoie également, si les résultats de la mission pré-électorale le requièrent, des missions sécuritaires d'observation.

Les missions sécuritaires d'observation sont en réalité des missions d'observation militaires qui se sont graduellement imposées comme une nécessité, souvent sur la demande des acteurs-clés du processus électoral. Le déploiement des observateurs militaires est précédé d'une mission préparatoire qui rencontre les autorités du pays y compris les responsables militaires. La mission sécuritaire d'observation consiste essentiellement en une mission d'alerte qui maintient une liaison permanente avec les autorités militaires du pays et peut participer, si nécessaire, à des investigations. Elle se compose, pour la plupart, de nombreux officiers de rang supérieur.

Les actions de la CEDEAO en faveur de la consolidation de la gestion des élections dans la sous-région vont au-delà de l'assistance pendant la période des élections. En effet, elle a, ces dernières années, initié des actions de nature à améliorer aussi bien la qualité des élections organisées dans la sous-région que la situation sécuritaire en général. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a largement contribué à la création d'un réseau des autorités électorales de l'Afrique de l'Ouest et à la tenue d'ateliers sur des questions diverses liées au renforcement des capacités des commissions électorales (OGE) dans la sous-région. La CEDEAO a également tenu une série d'ateliers relatifs au maintien de la paix et à la sécurité dans la sous-région ; c'est le cas de la conférence internationale sur les « Deux décennies de processus de paix en Afrique de l'Ouest » de mars 2010.

Malgré tous ces efforts, tout le monde convient volontiers qu'à l'évidence, beaucoup de défis restent à relever pour atteindre la qualité souhaitable en matière de gestion des élections dans la sous-région. Plus précisément, le terrain de l'implication adéquate des FS dans le processus électoral dans les nouvelles démocraties de l'Afrique de l'Ouest est quasiment en friche. Au niveau de chacun des pays de la CEDEAO, ces défis, juste pour en citer quelques uns, ont pour noms le caractère sommaire, incomplet et vague du cadre légal relatif à la participation des FS au processus électoral, la mauvaise préparation des FS à leur implication dans le processus électoral, la mauvaise sensibilisation des autres acteurs-clés du processus électoral en ce qui concerne les exigences de la participation des FS à la gestion des élections, les manipulations et l'instrumentalisation des pouvoirs et services publics dans le but de biaiser les résultats des élections etc.

Les défis actuels ne s'arrêtent pas aux difficultés que posent l'implication des FS dans la gestion des élections à chacun des pays de la Communauté, ils ont également

des dimensions sous-régionales. C'est ainsi, par exemple, que la disparité des mécanismes aussi bien légaux qu'institutionnels utilisés dans les différents pays ne favorisent pas la possibilité de partage d'expériences et des leçons qui se dégagent aussi bien des bonnes que des mauvaises pratiques. De la même manière, il n'existe pas encore de cadre véritablement opérationnel d'échanges entre les acteurs impliqués dans la gestion des élections dans les pays de la sous-région, ce qui rend difficile les possibilités d'apprentissage les uns des autres ; etc.

Pour aider à relever ces défis, la CEDEAO dispose de moyens aussi bien légaux qu'institutionnels. Au-delà des mandats que lui fixe le cadre légal régional, elle a mis sur pied une Unité électorale dont les objectifs sont en droite ligne avec la plupart des défis qui se posent aux pays membres en matière de gestion des élections. Cette unité électorale, comme il fallait s'y attendre, est logée au sein de la Commission chargée des affaires politiques, de la paix et de la sécurité, dans le Département chargé des affaires politiques.

L'Unité électorale et les autres départements de la Commission chargée des affaires politiques, de la paix et de la sécurité disposent des moyens pour contribuer à l'amélioration de la sécurité des élections dans la sous-région. L'Unité électorale de la Communauté a, par exemple, pour objectifs de renforcer les capacités des Etats membres en matière d'administration électorale, de développer un code de conduite de la CEDEAO pour les élections, de contribuer à l'amélioration de la qualité des missions d'observation et d'aider les commissions électorales de la sous-région à rationaliser les coûts des élections.

Ces moyens disponibles au niveau de la CEDEAO, même s'ils peuvent et méritent d'être améliorés, offrent une série d'opportunités aux pays membres dans la recherche de solutions aux problèmes que leur pose la gestion des élections. De façon spécifique, les moyens disponibles au niveau de la CEDEAO peuvent aider à améliorer la participation des FS au processus électoral dans la sous-région ouest-africaine.

Dans le présent chapitre, on distinguera deux formes dans l'appui que la CEDEAO peut apporter aux pays membres dans le cadre de l'implication des FS dans le processus électoral : les actions de renforcement des capacités (9.1) et les actions dites de prospective et de propositions de solution (9.2).

## 9.1 Les actions de renforcement des capacités

Le premier type d'appuis que la CEDEAO peut apporter aux pays membres dans le cadre de la gestion des élections consiste en des actions de renforcement des capacités. Il s'agit d'actions susceptibles de compléter celles qui sont prévues et éventuellement mises en œuvre déjà au niveau national pour améliorer la capacité desdits pays à mieux assurer la sécurité pendant les élections et, en particulier, la participation des FS au processus électoral. En effet, sur la base des faiblesses observées aussi bien par rapport à l'implication des FS à toutes les étapes du processus électoral que par rapport à la garantie de la sécurité pendant les élections dans la sous-région, il se dégage un certain nombre de besoins en matière de renforcement des capacités des acteurs du processus électoral de chacun des pays membres de la CEDEAO.

La recherche de solutions aux différents problèmes posés par la participation des FS au processus électoral dans chaque pays membre de la Communauté, peut se faire dans deux (02) directions : nationale et régionale. En effet, s'il paraît plus aisé d'imaginer les initiatives qui peuvent être prises au niveau de chacun des pays de la sous-région, il n'est pas possible ni souhaitable de négliger les actions qui ne peuvent être mieux entreprises que par des instances régionales telles que la CEDEAO. Ces actions de renforcement des capacités peuvent aller des activités de formation des acteurs du processus électoral (à commencer par les agents des FS) jusqu'aux initiatives d'amélioration des aspects spécifiques de l'implication des FS dans le processus électoral. Ces aspects incluent, par exemple, le cadre légal électoral, la préparation préalable des FS à leur implication dans le processus, la détermination et le contrôle des moyens mis à disposition pour leur participation etc.

### 9.1.1 Les actions de formation

Les actions de formation devraient concerner la plupart des acteurs du processus électoral, comme cela s'observe aisément dans les parties précédentes du présent document. Elles doivent être initiées et mises en œuvre en direction des acteurs institutionnels à savoir, les animateurs des différentes structures de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire/Juridictionnel impliquées dans le processus électoral. Mais elles devraient se faire également en

direction des membres des OGE et de leurs démembrements ainsi que des agents des FS, c'est-à-dire des membres de tous les corps en uniformes qui peuvent être amenés, à un moment ou à un autre, à intervenir dans la sécurité des élections.

Ces formations devraient également s'étendre aux acteurs non institutionnels, notamment les animateurs des organisations de la société civile qui ont un rôle crucial à jouer dans la sécurisation du processus électoral, les leaders, membres et sympathisants des partis politiques qui sont considérés comme l'une des sources principales d'insécurité et de violence pendant les périodes électorales etc. S'y ajoutent également les animateurs des médias et les citoyens ordinaires, dans la mesure du possible.

Les membres de toutes ces catégories d'acteurs-clés gagneraient à être sensibilisés par rapport à la question de la sécurité des élections. Il s'agira essentiellement d'initier à leur intention des forums d'échanges sur les exigences de l'implication des FS dans le processus électoral et sur la contribution attendue d'eux pour une sécurisation optimale de ce processus. Une attention particulière peut être accordée aux rencontres qui aident à ramener la confiance réciproque nécessaire qui devrait exister entre les FS et les autres acteurs du processus électoral pour une meilleure sécurisation des élections.

Parce qu'elles sont organisées dans un cadre ou à partir d'une initiative sous-régionale, les actions de formation évoquées devraient posséder au moins une caractéristique principale : offrir aux différentes cibles l'opportunité de partage des leçons tirées des expériences de la sous-région et, ceci, à travers une intervention pertinente de la CEDEAO.

Ces actions de formation peuvent prendre la forme d'ateliers organisés à l'intention de tout ou partie des acteurs-clés du processus électoral d'un pays donné. Les ateliers doivent être organisés de manière à permettre aux participants de réfléchir, de chercher et d'identifier des approches de solutions aux problèmes que pose l'implication des FS dans les élections dans leur pays à l'aune des expériences d'autres pays de la même sous-région. Ceci peut se réaliser, par exemple, en faisant intervenir dans les ateliers en question des experts ayant une bonne connaissance des expériences des pays de la sous-région et/ou d'ailleurs, dans le monde, en ce qui concerne l'implication des FS dans le processus électoral.

Les actions de formation peuvent également prendre la forme de rencontres réunissant les acteurs de catégories pertinentes venant de différents pays de la sous-région.

Il s'agit, dans ce cas, de véritables ateliers de partage d'expériences, de partage des bonnes pratiques et de réflexion commune sur les mauvaises pratiques et les voies et moyens pour les réduire. Ces ateliers régionaux peuvent également connaître la participation d'experts électoraux disposant des connaissances nécessaires leur permettant d'aller au delà des expériences individuelles des pays membres pour produire des résultats utiles pour tous, éventuellement à l'aune des expériences d'ailleurs. Il ne nous paraît plus nécessaire de revenir à ce niveau sur l'importance et le caractère bénéfique du partage d'expériences dans l'apprentissage.

A ces deux catégories de formations directes des acteurs impliqués dans le processus électoral (au niveau national et/ou régional), l'on peut ajouter une troisième catégorie d'initiatives de la même nature. Il s'agit de la possibilité de création d'un cadre d'information et/ou d'expertise susceptible d'apporter des réponses ou tout au moins des pistes de réflexion aux besoins urgents des acteurs du processus électoral dans un pays membre de la Communauté. Ceci peut prendre, par exemple, la forme d'un site Web créé au niveau de la CEDEAO qui offre des informations relatives aux pratiques en matière d'implication des FS dans le processus électoral, les types de problèmes rencontrés ici ou ailleurs, les approches de solutions pertinentes, les pistes de réflexion etc. Mais cela peut également consister en la constitution d'un pool d'experts sur place à la CEDEAO et/ou ailleurs dans les pays, capables d'apporter des éléments de réponse en urgence, dans un délai bref, à des préoccupations spécifiques en matière de participation des FS au processus électoral et, plus largement, en matière de sécurisation des élections exprimées par des acteurs de pays membres de la Communauté.

### 9.1.2 Identification et propositions d'appuis spécifiques

Les appuis spécifiques sont destinés à corriger les points faibles en matière de participation des FS au processus électoral. En fait, les actions de sensibilisation et de formation des acteurs-clés du processus électoral par rapport à l'implication des FS, ses exigences et la contribution attendue d'eux ne sauraient épuiser les préoccupations pour lesquelles l'appui et le soutien de la CEDEAO peuvent être cruciaux dans les démocraties nouvelles de la sous-région. Une autre dimension du pro-

cessus électoral par rapport à laquelle l'intervention des structures de la Communauté peut être bénéfique est celle relative aux conditions nécessaires pour une amélioration de la participation des FS au processus électoral et qui ne peuvent pas être complètement réalisées par les actions de formation et de sensibilisation seules.

Les conditions en question peuvent être relatives à tout ou partie des autres facteurs qui concourent à la performance en dehors des capacités propres des individus dont le renforcement est, justement, l'objet des formations. Il est essentiellement question de facteurs qui peuvent, même avec les acteurs les plus capables et les mieux formés, limiter l'efficacité de la sécurisation des élections. Il peut s'agir de facteurs caractéristiques de l'environnement dans lequel se fait la participation des FS au processus électoral tels que le cadre légal, le cadre institutionnel etc. Il peut s'agir également des moyens mis à disposition pour la participation des FS au processus électoral dans les démocraties nouvelles de l'Afrique de l'Ouest.

Au niveau des FS, ces conditions, notamment celles liées à l'environnement dans lequel elles participent au processus électoral, peuvent être relatives au cadre légal. En effet, un cadre légal inadapté parce que vague et incomplet peut fortement handicaper la capacité des FS à garantir un niveau acceptable de sécurité pendant les élections. De la même manière, un cadre institutionnel de participation des FS et/ou des relations avec les autres acteurs-clés inadéquat compromet nécessairement la qualité de la sécurité des élections. La situation est la même lorsque les procédures prévues pour la détermination, la mise à disposition et le contrôle de la gestion des ressources nécessaires pour la participation des FS au processus sont mal conçues.

Les conditions évoquées par rapport aux FS sont tout aussi valables pour les autres acteurs du processus. Le cadre légal, le cadre institutionnel d'implication des FS dans les élections ainsi que les moyens disponibles peuvent affecter la contribution de chacun des acteurs en question à la sécurisation des élections. Les organisations de la société civile, les médias, les partis politiques et leurs membres et sympathisants ainsi que les citoyens ordinaires peuvent voir leurs contributions possibles à la sécurisation des élections handicapées par les facteurs ci-dessus mentionnés.

La contribution de la CEDEAO à la résolution de ces problèmes peut prendre plusieurs formes. Elle peut consister en un appui logistique, comme cela a été le cas déjà dans quelques pays de la sous-région par le passé.

C'était le cas, par exemple, en Sierra Léone en 2007 où la CEDEAO avait apporté un appui logistique aux FS pour leur participation à la sécurité des élections. Mais elle peut également consister en des activités de formation et d'apprentissage de techniques dans un domaine déterminé et par rapport à des aspects bien précis de la participation des FS au processus électoral. Les suggestions faites tantôt à propos des formes que peuvent prendre les actions de formation sont également valables ici et peuvent s'exécuter dans des cadres de partage d'expériences.

#### **a) La recherche de solutions aux problèmes liés au cadre légal relatif aux élections**

Une préoccupation à laquelle la CEDEAO peut contribuer à apporter des approches de solution est la faiblesse du cadre légal. En effet, la qualité du cadre légal relatif aux élections constitue l'un des aspects les plus marquants de l'environnement dans lequel il est demandé aux FS d'assurer la sécurité pendant les périodes électorales dans les pays visités. Comme cela a été dit déjà, le cadre légal relatif aux élections est, dans tous les pays visités, quasiment silencieux sur la participation des FS au processus électoral. On ne reviendra pas, ici, sur les causes qui ont déjà été appréhendées dans les développements précédents.

Des approches et pistes de solutions peuvent être recherchées à ces problèmes au niveau sous-régional. La CEDEAO peut initier des actions d'identification des types de problèmes que pose l'implication des FS dans la gestion des élections dans la sous-région, des solutions existantes et expérimentées ici ou là etc. Ensuite, il faudra créer les cadres idoines pour la réflexion et la recherche de mécanismes susceptibles d'aider à les réduire. Ces actions, à l'instar de celles évoquées ici, peuvent se faire au niveau national (à l'aune des expériences d'ailleurs) ou au niveau de la sous-région en réunissant des acteurs du processus électoral de plusieurs pays membres.

#### **b) La recherche de solutions aux problèmes relatifs au cadre institutionnel**

Comme cela a été démontré dans les développements antérieurs de cette étude, le cadre institutionnel de participation des FS aux processus électoral est supposé créer les conditions idoines de collecte, de partage, de traitement et d'utilisation des informations nécessaires pour la sécurité des élections. Le défaut de cadre de ce genre peut avoir un impact sur la qualité de la perfor-

mance des FS dans la sécurisation des élections parce qu'elles peuvent manquer des informations utiles pour s'acquitter convenablement de leurs tâches.

Des approches et pistes de solutions à ces problèmes peuvent également être recherchées au niveau sous-régional. Dans ce cadre, la CEDEAO peut initier des actions visant à l'approfondissement de la documentation des expériences pertinentes en cours dans certains pays de la sous-région. Ensuite, à la lumière des résultats de l'état des lieux et/ou d'expériences d'ailleurs, elle devra créer les cadres idoines (réunissant tous les acteurs susceptibles d'apporter une contribution) pour la réflexion et l'identification des options applicables possibles.

Les options en termes de cadres possibles d'implication des FS dans le processus électoral devront, bien entendu, tenir compte des spécificités de chaque pays. Les actions évoquées ci-dessus peuvent être mises en œuvre au niveau national tout en tenant compte des expériences d'ailleurs ou au niveau de la sous-région en réunissant des acteurs du processus électoral de plusieurs pays membres.

#### **c) La recherche de solutions aux problèmes liés à l'aspect psychologique de la sécurité pendant les élections**

La question du déficit de confiance existant entre les FS impliquées dans le processus électoral et les autres acteurs de ce processus mérite une attention particulière. Les développements antérieurs ont mis en exergue non seulement une méfiance quasi-systématique des acteurs-clés du processus électoral et des citoyens en général vis-à-vis des FS, mais encore une suspicion réciproque des FS elles-mêmes vis-à-vis de certaines catégories d'acteurs-clés du processus électoral.

À l'instar de ceux qui ont déjà été abordés, ces problèmes peuvent trouver, ne serait-ce qu'en partie, des approches et des pistes de solutions dans le cadre d'initiatives au niveau sous-régional et au niveau national. La CEDEAO peut, ici également, faire l'état des lieux du problème dans les pays de la sous-région et des approches de solutions en cours d'expérimentation dans certains de ces pays. Ensuite, elle pourrait initier des réflexions autour des résultats de cet état des lieux en prenant soin de le faire dans un cadre approprié, ce qui suppose que s'y retrouvent les acteurs les plus indiqués. Une telle initiative peut être aussi faite et circonscrite au niveau national.

#### d) La recherche de solutions aux problèmes liés aux acteurs-clés du processus électoral

Étant donné que chaque acteur-clé du processus électoral est, potentiellement une source d'insécurité, il est, par conséquent, important de rechercher les voies et moyens susceptibles de réduire leur potentiel conflictogène pendant les périodes électorales. De même serait-il également utile de se donner les moyens d'identifier les conditions dans lesquelles ces acteurs peuvent être associés à la sécurisation du processus électoral.

Des approches et pistes de solution à ces préoccupations peuvent être recherchées tant au niveau national que dans un cadre supranational, par exemple, au niveau sous régional. Sur ce point, la CEDEAO peut initier des actions de réflexion sur le potentiel de conflit que recèle la participation de chacun des acteurs du processus électoral, en dehors des FS. Il est également possible et souhaitable qu'au-delà du potentiel de conflit que porte chacun des acteurs, la réflexion intègre également l'analyse des risques éventuels à la sécurité des élections qui découleraient des liens qui se créent au sein de ces différents acteurs, d'une part, et entre lesdits acteurs et les FS pendant la période électorale, d'autre part. Ensuite, des cadres d'échanges peuvent être envisagés qui réunissent les acteurs concernés, seuls ou ensemble avec les FS, pour la recherche des options possibles pour une meilleure participation desdits acteurs à la sécurisation des élections dans les pays de la sous-région ouest-africaine. Ces actions, comme dans les cas précédents, peuvent se faire au niveau national (à l'aune des expériences d'ailleurs) ou au niveau de la sous-région en réunissant des acteurs du processus électoral de plusieurs pays membres.

## 9.2 Initiatives pour des propositions de solutions et perspectives

Cette section est essentiellement consacrée aux initiatives prises au niveau de la Communauté dans l'optique d'engager des réflexions, d'identifier et de proposer des solutions aux problèmes majeurs que pose la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'actions qui doivent être initiées en amont de toutes celles qui précèdent et, en quelque sorte, de l'équivalent régional des actions de «learning by doing» (« apprendre en faisant » ou apprentissage par la pratique).

A ce sujet, la CEDEAO pourrait apporter une contribution spéciale en initiant une série d'actions. Concrètement, elle pourrait, par exemple, contribuer à :

- créer des cadres adaptés pour l'identification et l'actualisation (ou la mise à jour) des problèmes que pose la participation des FS au processus électoral dans la sous-région ;
- initier des réflexions approfondies sur les préoccupations majeures liées à la sécurisation du processus électoral ;
- initier des réflexions sur l'évolution de la législation et des pratiques électorales dans les différents pays de la sous-région de manière à contribuer au processus d'harmonisation des normes en matière de participation des FS au processus électoral telle que souhaitée par la Communauté à travers le Protocole additionnel sur la bonne gouvernance et la démocratie ;
- etc.

## Résumé du Chapitre IX

- Les formes d'assistance que peut offrir la CEDEAO sont présentées en termes de propositions d'approches de solutions aux défis en matière de sécurité que pose la gestion des élections en Afrique de l'Ouest. Ceci est d'autant plus justifié que la sécurité et le maintien de la paix en Afrique de l'Ouest sont l'une des priorités de la CEDEAO qui, d'ailleurs, met graduellement en place les cadres juridique et institutionnel régionaux nécessaires pour faire face aux défis de ce point de vue.
- La CEDEAO est déjà intervenue dans la quasi-totalité des pays de la sous-région en application des dispositions des cadres évoqués ci-dessus. Mais ces actions ont consisté essentiellement en des missions d'observation des élections et en quelques réunions d'experts, mais sans que l'on puisse déceler, sur ce dernier point une logique d'ensemble, des prémisses à la mise en place d'un véritable cadre organisé et structuré. En revanche, la situation semble évoluer favorablement en ce qui concerne les missions d'observation. En effet, depuis quelques années, elles se sont étendues à l'appui logistique aux Corps en uniformes et même à des missions d'observation sécuritaire, avec un certain succès.
- Du point de vue des défis que pose la participation des FS au processus électoral dans les démocraties

nouvelles de la CEDEAO, les appuis peuvent être de deux ordres :

- des actions de renforcement des capacités qui consistent en des actions susceptibles de compléter celles prévues au niveau national en vue d'améliorer les capacités des pays membres à mieux assurer la sécurité pendant les élections et, en particulier, la participation des FS au processus électoral,
- des actions de prospective et de propositions de solutions.

## Conclusion

Depuis la fin des années 1980, les pays de l'Afrique de l'Ouest ont décidé, sans exception, de libéraliser leurs systèmes politiques. En conséquence, tous ont adopté des constitutions dignes des démocraties libérales vieilles et/ou établies avec, à la clé, le choix de l'élection comme mode de sélection des gouvernants. Ainsi, depuis le début des années 1990, plus d'une centaine d'élections plus ou moins compétitives ont été organisées dans la sous-région aussi bien pour l'élection des Chefs d'Etat, des parlementaires que des élus locaux.

Après une vingtaine d'années de pratique de ce mode de sélection des élus de la Nation, et en dépit des efforts consentis ici et là pour améliorer la qualité du processus électoral, les difficultés et les insuffisances ne manquent pas. La sécurisation des élections, autrement dit la réduction des risques d'insécurité et d'instabilité liés aux élections, constitue l'un des aspects suivant lesquels beaucoup reste à faire dans la mesure où les élections demeurent encore l'une des sources de violences et de conflits dans les démocraties nouvelles de la sous-région.

Les pays de la sous-région ont cherché des moyens de réduire les risques d'insécurité et de violences liés à l'organisation des élections. Les solutions adoptées, comme il fallait s'y attendre, varient selon l'histoire politique et la tradition juridique de chaque pays. De la même manière, les performances des FS dans la sécurisation des élections varient d'un pays à l'autre et, ceci, suivant le contexte spécifique de chaque pays et les conditions créées pour la participation pertinente des FS.

La présente étude a eu pour objectif principal de procéder à une analyse comparée de six pays de la sous-région ouest-africaine en matière de participation des FS au processus électoral. Elle avait également pour objectif de partir des observations faites dans les pays visités pour mettre en exergue les défis que pose la participation des FS au processus électoral et, dès lors, suggérer les formes d'assistance dont les pays peuvent bénéficier de la part de la CEDEAO sur cette question.

Par sa perspective comparative, l'étude a permis d'analyser non seulement les textes mais également les réalités en ce qui concerne le recours aux FS pour assurer la sécurité des élections dans les pays visités. Aussi bien l'analyse des textes que l'observation de la réalité en matière d'implication des FS dans le processus électoral dans les pays visités révèlent, à la fois, des points de convergence et des points de divergence.

C'est ainsi qu'il ressort de l'étude que dans tous les pays étudiés, le cadre légal de gestion de la participation des Forces de sécurité au processus électoral est aussi sommaire que vague. Il découle également des résultats de l'étude que les acteurs sont unanimes sur le fait que les hommes en uniformes sont nécessaires à la sécurité des élections, que seules les FS devraient participer à la sécurisation des élections et que ces dernières ne doivent en aucun cas être directement mêlées à la gestion effective du processus électoral.

Les résultats de l'étude révèlent que des efforts restent à faire, il est vrai à des degrés divers selon les conditions de chaque pays, pour créer les conditions adéquates requises pour une participation pertinente des FS à la sécurisation des élections. Enfin, des observations sur le terrain il ressort systématiquement qu'il existe dans tous les pays visités, il est vrai à des degrés divers, un déficit de confiance entre les FS et les autres acteurs du processus électoral.

En outre, l'analyse des résultats de l'étude permet de mettre en exergue des divergences en ce qui concerne la participation des FS à la sécurité des élections. C'est ainsi, par exemple, que certains pays préparent mieux les FS à leur participation aux élections que d'autres. Il en est de même du cadre institutionnel mis en place pour garantir la collaboration nécessaire entre les FS et les autres acteurs-clés du processus électoral. Enfin, des différences existent aussi dans les moyens mis en œuvre pour réduire le déficit de confiance entre les FS et les autres acteurs du processus électoral.

L'étude ne s'est pas contentée de faire l'état des lieux de la participation des FS au processus électoral en Afrique de l'Ouest et de dégager les points de convergence et de différence entre les pays visités. Sur la base des expériences en cours ici et là et des observations faites sur le terrain, elle a dégagé les grands axes possibles d'amélioration du statu quo en ce qui concerne le recours aux FS pour la sécurisation des élections en Afrique de l'Ouest. Elle a également suggéré des formes d'assistance que la CEDEAO peut apporter aux démocraties nouvelles de la Communauté afin de les aider à améliorer l'implication des FS pour la sécurisation du processus électoral dans la sous-région ouest-africaine.



## Glossaire

**Accord Politique Global (APG) :** c'est l'Accord signé par le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) et cinq (05) partis de l'opposition traditionnelle : le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), la Convention Patriotique Panafricaine (CPP), le Parti pour la Démocratie et le Renouveau (PDR), l'Union des Forces du Changement (UFC), le Gouvernement ainsi que deux organisations de la société civile : le Groupe de Réflexion et d'Action des Femmes, Démocratie et Développement (GF2D) et le Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP/T) le 06 juillet 2006 à Ouagadougou au Burkina Faso. L'APG est l'un des résultats majeurs du dialogue national engagé entre les acteurs ci-dessus cités conformément aux 22 engagements souscrits le 14 avril 2004 par le Gouvernement de la République togolaise à l'issue des consultations avec l'Union Européenne dans le but de consolider la démocratie, la réconciliation nationale et la paix sociale.

**Activité électorale :** une partie de la tâche d'une élection qui peut être attribuée à une ou plusieurs personnes. Dans certains plans opérationnels de l'élection, le terme «activité» est assimilé ou utilisé de façon interchangeable avec le terme «tâche».

**Administration électorale :** toutes les mesures qui concourent à la gestion des élections au quotidien ; les mesures nécessaires pour la réalisation ou la mise en œuvre de tout aspect du processus électoral.

**Autorité locale • :** dans le cadre de la décentralisation, un organe créé comme la branche législative ou exécutive du gouvernement ou alors un organe élu à tout niveau sous-national inférieur à celui d'une province, d'une région ou l'équivalent.

**Budget électoral :** un document contenant un résumé détaillé du projet des ressources et des dépenses relatives à l'organisation des activités électorales en rapport avec les activités inhérentes.

**Cadre juridique/légal (électoral) :** l'ensemble des dispositions normatives structurelles destinées à régir le processus électoral. Les principaux éléments en sont les dispositions constitutionnelles, les lois électorales, d'autres textes législatifs ayant une incidence sur le processus électoral, les décrets, arrêtés et autres textes ré-

glementaires. On peut citer, pêle-mêle, la charte des partis politiques (ou autres lois sur les partis politiques), les lois de structuration des organes législatifs, les décrets d'application des différentes lois électorales, d'autres décrets et arrêtés pertinents, les règles subsidiaires et codes de conduite etc.

**Calendrier électoral :** un document contenant la planification d'un certain nombre de tâches, les dates et les délais inhérents à leur réalisation à concurrence de la date d'un événement électoral ou d'une échéance électorale.

**Campagne électorale :** Les activités politiques, y compris les réunions, les meetings, les tournées, les discours, les parades, les débats télévisés et autres événements médiatiques entrant dans le cadre d'une période légale expressément définie par les textes pertinents, précédant juste une échéance électorale, et visant à informer les électeurs ou à obtenir leur soutien pour le projet d'un parti politique ou d'un candidat en particulier lors de l'élection considérée. Elle peut également consister en la proposition d'un choix possible aux électeurs dans le cadre d'un référendum. Dans ce cas-là, on parle aussi de campagne référendaire.

**Candidat :** une personne qui est autorisée car remplissant les conditions légales prescrites à postuler à une élection au titre d'un parti politique, d'une liste, d'une alliance ou en indépendant.

**CENA :** Commission électorale nationale autonome

**CENI :** Commission électorale nationale indépendante

**Circonscription :** synonyme d'une circonscription électorale utilisée surtout dans certains pays anglophones.

**Circonscription électorale :** l'une des zones géographiques en lesquelles un pays ou une région peut être divisée à des fins électorales.

**Code de conduite :** ensemble de règles générales de comportements préparé et adopté d'accord parties, et destiné, par exemple, aux membres ou au personnel d'une CEN, ou aux partis politiques, aux leaders ou aux candidats dans le cadre de la participation à un processus électoral.

**Code électoral** : ensemble des dispositions législatives et réglementaires destinées à régir l'entièreté de la matière électorale dans un espace national ou supra national donné.

**Conseil constitutionnel**: l'organe qui peut être soit une partie de la branche judiciaire, soit un organe distinct chargé de statuer sur la constitutionnalité des lois et, dans certains cas, d'autres tâches, y compris celles liées au processus électoral.

**Contentieux électoral** : tout litige lié à la mise en œuvre du processus électoral.

**Corps électoral** : l'ensemble des citoyens d'un pays qui, jouissant de leurs droits civiques, ont rempli les conditions prescrites par la loi pour être électeurs (par exemple s'inscrire sur la liste électorale si c'est pas obligatoire et/ou systématique).

**Cour constitutionnelle** : fondée sur le principe du Conseil constitutionnel, mais avec beaucoup plus de force dans l'exécution des décisions. Le plus souvent, les décisions d'une Cour constitutionnelle sont impératives et exécutoires, ce qui n'est pas le cas de celles d'un Conseil constitutionnel. Dans plusieurs pays, la Cour constitutionnelle est chargée de la gestion du contentieux électoral.

**Cycle électoral** : la série complète des phases (préélectorale, électorale et postélectorale) inhérentes à la préparation, à la mise en œuvre et à l'évaluation d'une élection ou d'un instrument comparable de démocratie directe (référendums etc.), considérée comme un événement électoral dans une série continue. Il comprend les activités préélectorales telles que la révision des dispositions juridiques, de procédures et d'inscription sur les listes électorales, les activités électorales proprement dites ainsi que les activités postélectorales y compris l'évaluation postélectorale et/ou un audit, la maintenance de la mémoire institutionnelle, le processus de consultation et de la planification du prochain processus électoral.

**Démocratie** : c'est un système politique dans lequel la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce soit directement soit à travers ses représentants élus.

**Démocratisation** : processus de renforcement du caractère démocratique d'un régime politique (réformes). Processus de transformation d'un régime politique d'un état initial non démocratique à un état démocratique, c'est-à-dire fondé sur les valeurs et principes constitutifs de la démocratie libérale.

**Démocratie directe** : une démocratie où le Peuple uni en corps joue un rôle dans la gestion directe des affaires de la cité.

**Démocratie électorale** : un système politique (qui se veut démocratique mais) qui n'est démocratique que parce que des élections plus ou moins acceptables y sont régulièrement organisées.

**Démocratie représentative** : une démocratie où le Peuple uni en corps ne joue aucun rôle dans la gestion directe des affaires de la cité.

**Désignation des candidats** : le processus par lequel les partis politiques ou les forces politiques retiennent un ou des candidats sur la base de critères prenant en compte l'expression de leurs intentions de candidature, les conditions fixées par la loi, éventuellement le programme etc.

**Donateurs** : Etats ou organisations intergouvernementales ou non gouvernementales qui offrent du soutien en argent, en nature et/ou sous forme d'assistance technique au processus électoral dans un autre pays. On parle aussi de bailleurs de fonds ou de partenaires au développement.

**Durée du mandat** : la période de temps légalement prévue pour effectuer un mandat, entre deux élections ou après une nomination au poste concerné.

**Education civique** : information et/ou programme éducatif qui vise à informer et former les citoyens sur leurs droits et devoirs ou encore à leur en faire prendre conscience.

**Education civique électorale** : processus par lequel les électeurs sont informés du processus électoral, notamment sur leurs droits et devoirs pertinents. Par exemple, elle peut porter sur les informations, renseignements et

procédures relatives à l'enregistrement des électeurs, la procédure de vote, le suivi du dépouillement etc.

**Electeur** : personne remplissant les conditions légales pour voter lors d'une élection.

**Election** : mode de choix ou de désignation, par le vote des électeurs, de personnes destinées à occuper une fonction politique, économique ou sociale : les élus.

**Evaluation postélectorale** : examen rétroactif de la conduite d'un processus électoral dans son ensemble ou partiellement (donc de certaines étapes spécifiques de ce processus), qui est rempli après la période électorale.

**Forces de sécurité (FS)** : Forces chargées de la sécurité d'un pays (composées souvent de la Police et de la Gendarmerie). Les Forces de défense (l'Armée) n'y sont pas incluses.

**Force Sécurité Election Législative (FOSEL)** : Force (essentiellement composée de la Police et de la Gendarmerie) mise en place de manière ad hoc au Togo pour la sécurisation des élections législatives.

**Force Sécurité Election Présidentielle (FOSEP)** : Force (essentiellement composée de la Police et de la Gendarmerie) mise en place de manière ad hoc au Togo pour la sécurisation des élections présidentielles

**Gestion des élections** : le processus d'exécution des activités, tâches et fonctions entrant dans le cadre du processus électoral.

**Inscription des électeurs** : enregistrement des noms des électeurs et d'autres informations pertinentes dans un registre ou une liste des électeurs.

**Inscription des partis politiques** : compilation d'une liste de partis politiques qualifiés au terme des dispositions légales ou réglementaires et pouvant donc bénéficier de privilèges tels que la proposition de nomination des candidats à l'élection.

**Instrument de la démocratie directe** : un instrument qui donne aux citoyens le droit d'être directement impliqués dans le processus de décision politique. Il peut

prendre l'une des trois formes suivantes: référendum, initiative des citoyens ou rappel de vote.

**Loi électorale** : texte de loi régissant tout ou partie des aspects du processus électoral.

**Majorité qualifiée** : majorité légale exigée, au-delà de la majorité absolue (50% + 1) pour que certains textes législatifs puissent être votés. Ainsi, pour qu'un texte de ce genre soit adoptée, il peut requérir, par exemple, les 2/3 ou les 3/4 ou encore les 4/5 des votes, selon le cas et les dispositions constitutionnelles ou légales pertinentes.

**Majorité simple** : majorité qui exige que les candidats potentiels dans une élection (ou dans un instrument de démocratie directe) obtient le plus grand nombre de votes valables exprimés.

**Membre d'un OGE** : une personne nommée ou élue pour siéger dans l'organe ou dans le comité qui dirige le déroulement des élections et la mise en œuvre des pouvoirs et des fonctions de l'organe.

**Membre non partisan** : membre d'un OGE qui a été nommé autrement que comme représentant d'un parti politique.

**Modèle gouvernemental de gestion des élections** : modèle de gestion des élections où des élections sont organisées et gérées exclusivement et uniquement par la branche exécutive du gouvernement, notamment par un ministère comme le Ministère de l'Intérieur, et/ou par les autorités locales. Ce modèle n'existe plus dans la sous région ouest-africaine.

**Modèle indépendant de la gestion des élections** : modèle de gestion des élections où des élections sont organisées et gérées par un OGE institutionnellement indépendant ou autonome du gouvernement (Pouvoir exécutif), et qui possède et gère son propre budget.

**Modèle mixte de gestion des élections** : modèle de gestion électorale avec une double structure qui a une composante politique de suivi ou de surveillance de l'OGE, et est indépendant de la branche exécutive du gouvernement ; et une composante chargée de la mise en œuvre du processus, située au sein d'un ministère d'Etat et /ou des collectivités locales. Il peut s'agir éga-

lement d'un partage des rôles (dans la gestion effective du processus électoral) entre un organe indépendant et une structure sous tutelle gouvernementale.

**National Election Security Task Force (NESTF)** : comité mis en place au Ghana à l'approche des élections pour gérer l'aspect sécuritaire du processus électoral. La NESTF est, en général, composée des représentants de l'OGE, des FS et de tous les corps en uniformes qui peuvent être appelés à intervenir dans la sécurisation du processus électoral.

**National Police Force (NPF)** : Force de la Police nationale dans les pays anglophones.

**Nouvelles démocraties** : il s'agit des pays qui ont nouvellement choisi le système démocratique comme option de gestion de leurs sociétés en y créant des conditions plus ou moins favorables à son exécution. Ces pays incluent essentiellement ceux qui font partie de la troisième vague de démocratisation des années 1989-90 après la chute du Mur de Berlin.

**Observateur** : personne accréditée pour observer, noter, témoigner et évaluer un processus électoral sans y intervenir.

**Observateur international** : représentant d'une organisation internationale, d'une association ou d'une ONG internationale, d'un gouvernement ou d'un organisme professionnel qui est autorisé et accrédité pour observer et évaluer la préparation ou la conduite d'un processus électoral dans un pays étranger.

**Observateur national** : individu ou représentant d'une organisation – souvent une ONG - qui est autorisée et accréditée pour observer et évaluer la performance du processus électoral dans son propre pays.

**Observation électoral** : ensemble d'activités de suivi de la mise en œuvre de tout ou partie d'un processus électoral par des observateurs accrédités sanctionnés par un rapport évaluant la performance électorale réalisée et mettant en exergue, entre autres, la conformité du processus électoral avec le cadre légal national électoral et avec les standards internationaux en la matière.

**Organe de gestion des élections (OGE)** : tout organe (gouvernemental, mixte ou indépendant) mis en place aux fins de gérer tout ou partie des tâches essentielles entrant dans le cadre de la mise en œuvre d'un processus électoral.

**Période électorale** : partie centrale du cycle électoral contenant une série d'étapes nécessaires dans la mise en œuvre d'un processus électoral, en général commençant par l'annonce officielle de la date du scrutin et se terminant avec l'annonce des résultats définitifs.

**Période postélectorale** : dernière des trois périodes du cycle électoral au cours de laquelle une évaluation et/ou un audit a lieu où la législation, la réglementation et l'administration électorale sont réformées et mises au point.

**Période pré-électorale** : première des trois périodes du cycle électoral au cours de laquelle la planification et la préparation de la conduite des élections sont faites, et les dispositions juridiques et procédurales sont passées en revue.

**Plan des opérations** : plan qui définit les responsabilités et les délais de toutes les activités qui doivent être entreprises pour atteindre les objectifs stratégiques.

**Président de l'OGE** : dans certains pays, c'est le nom officiel du président de l'organe chargé de conduire le processus électoral (par exemple la commission électorale).

**Processus électoral** : série de phases et d'étapes nécessaires dans la préparation et la réalisation d'une élection. Le processus électoral inclut, généralement, la promulgation de la loi électorale, l'inscription sur les listes électorales, la désignation des candidats et /ou des partis politiques ou de l'enregistrement des propositions, la campagne, le vote, le comptage et de dépouillement des voix, la résolution des différends électoraux et l'annonce des résultats.

**Référendum** : instrument de démocratie directe à travers le vote de l'électorat sur une question de politique publique telle que la modification constitutionnelle ou un projet de loi. Le résultat du vote peut être obligatoire ou consultatif.

**Réforme du secteur de la sécurité (RSS) :** concept large qui couvre un spectre assez étendu de disciplines, d'acteurs et d'activités. Dans sa plus simple conception, la RSS se rapporte à la sécurité à travers les politiques, la législation ainsi qu'aux questions relatives aux structures et au suivi, tout ceci dans le cadre des normes et principes démocratiques reconnus.

**Registre civil :** base de données centrales contenant des informations générées par les structures administratives compétentes confectionnées à partir de la collecte d'informations provenant de nombreuses sources. Elle contient des informations telles que le nom, le sexe, la nationalité, l'âge, la situation matrimoniale et l'adresse de tous les citoyens. Les registres électoraux et d'autres documents peuvent en être tirés le cas échéant.

**Registre électoral :** liste des personnes enregistrées comme qualifiées pour voter. Dans certains pays, elle est connue sous le nom de la « liste des électeurs » ou de « listes électorales ».

**Réglementation électorale :** règles subsidiaires à la législation, souvent édictées par l'organe de gestion des élections (OGE) ou le ministère, en vertu des pouvoirs contenus dans la loi électorale qui régissent les aspects de l'organisation et l'administration d'une élection.

**Réglementation financière :** règles subsidiaires à la législation souvent édictées par le cadre légal électoral ou par le ministère des Finances (chargé de la gestion financière du secteur public), régissant les questions de gestion financière.

**Revendications électorales :** plaintes présentées par les différents acteurs de la compétition électorale par rapport à tout ou partie du processus électoral. Elles sont normalement reçues, étudiées et résolues dans le cadre du contentieux électoral, mais il peut arriver qu'une simple décision de l'OGE suffise, selon le cas qui se présente et conformément au cadre légal en vigueur.

**Résolution du contentieux électoral :** le processus de traitement et de règlement/jugement de toute plainte, requête ou litige lié au processus électoral par l'arbitre électoral compétent, quelle que puisse être l'étape du processus électoral considérée.

**Symbole de parti :** chiffre ou signe d'identification ou logo attribué à un candidat ou un parti politique conformément à la loi électorale.

**Système électoral :** ensemble de règles et de procédures qui prévoit pour les électeurs le vote et qui traduit ces votes en sièges pour les partis et les candidats au Parlement.

**Tribunal électoral :** juridiction électorale compétente pour recevoir et trancher les plaintes, requêtes, contestations etc. intervenant dans le cadre du déroulement du processus électoral.

**Vote de la diaspora :** mécanisme par lequel les électeurs qui sont en permanence ou temporairement absents de leur pays sont en mesure de voter, également appelé le vote des nationaux vivant à l'extérieur du pays.

## Bibliography

- Actes du « 3<sup>e</sup> Séminaire International des Hautes Juridictions Administratives sur le Contentieux Electoral et l'Etat de Droit, Cotonou, les 11 et 12 novembre 1998 », Bulletin de droit et d'information de la Cour Suprême du Bénin Spécial n°006 et 007 (document non daté);
- ADJOVI (E.), Une élection libre en Afrique (La présidentielle du Bénin de 1996), Paris, Karthala, 1998.
- AKOKPARI J. & AZEVEDO E., 'Post-Conflict Elections in Africa : Liberia and Guinea-Bissau in Comparative Perspective', AJIA, Vol.10, n°1&2, 2007
- ATLAN (Catherine), « Elections et pratiques électorales au Sénégal (1940-1958). Histoire sociale et culturelle de la décolonisation », Thèse de doctorat en Histoire, EHESS, Paris, 2001, 517 p.
- AYELAZUNO Jasper, « Democracy and Conflict Management in Africa : Is Ghana a Model or a Paradox ? », AJIA, Vol. 10, n°1&2, 2007
- BUIJTENHUIJS (R.) et THIRIOT (C.), « Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara : le bilan de la littérature », Leiden, 1995.
- BUIJTENHUIJS (R.), « Les partis politiques africains ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad », Politique Africaine n° 56, 1994, pp. 119-135.
- COALITION OF DOMESTIC ELECTION OBSERVERS (CODEO), Final Report on Ghana's 2008 Presidential and Parliamentary Elections, June 2009
- COMMISSION DE LA CEDEAO, Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, Janvier 2008.
- CONTE (B.) et LAVENUE (J.J.), « La Côte d'Ivoire un an après les confrontations électorales de 1990 : hypothèses et hypothèques », R.J.P.I.C., janv.-mars 1992, pp. 1-27.
- Dagra (M.), Le code électoral nigérien du 16 avril 1996, facteur de renouveau démocratique et de stabilité ? », Revue nigérienne de Droit, n° 00, mars 1999, pp. 15-51.
- DECOUDRAS (P.M.) et GAZIBO (M.), « Niger, démocratie ambiguë : chronique d'un coup d'Etat annoncé », L'Afrique politique, 1997, pp. 155-189.
- « Des élections pas comme les autres », Politique africaine n° 69, mars 1998 ;
- DIOUF (M.), « Chronique des élections présidentielles de février 1993 : les nouvelles figures du contentieux politique au Sénégal », in Bulletin du CODESRIA, n° 2, pp. 4-7.
- FALL (Ndongo), « Le droit électoral au Sénégal », Dakar, Editions Les Petites Affiches, 2002, 242 p.
- FONDATION FRIEDRICH EBERT, « Analyse comparée des Commissions électorales des pays d'Afrique de l'Ouest (Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigéria, Sénégal) », 2007.
- FONDATION FRIEDRICH EBERT, « Le rôle des Commissions électorales indépendantes : expériences en Afrique de l'Ouest, Actes du séminaire régional de Bamako (du 17 au 19 juin 1996) ».
- FONDATION FRIEDRICH EBERT, « Les Commissions électorales en Afrique de l'Ouest : analyse comparée », Janvier 2010.
- Freie Universität (Berlin), Engendering Security Sector Reform, A Workshop Report, November 2008.
- GAYE (OUMAR), « Le contentieux électoral devant les juridictions suprêmes », in « Communication au Séminaire international des Hautes Juridictions Administratives sur le contentieux électoral et l'Etat de droit, Cotonou 11-12 novembre 1998 », Bulletin d'information de la Cour Suprême n° 06/07, p. 4.
- GAUDUSSON (J. du Bois de), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques : points de repères et interrogations », Afrique contemporaine n° 164, 4<sup>e</sup> trimestre, 1992, p. 50 et s.
- GAUDUSSON (J. du Bois de), « A quoi servent les Constitutions africaines? », JAE n° 192.
- GAUDUSSON (J. du Bois de), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », Afrique contemporaine, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre, 1997, pp. 250-256.
- GAUDUSSON (Jean du BOIS de), « Les structures de gestion des opérations électorales ». In, ' Francophonie et

- démocratie. Actes du Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone (Bamako, 1<sup>er</sup>-3 novembre 2000) », Paris, Editions Pedone, 2001, pp. 214-225.
- « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n°13/ 2002, pp. 100-105.
- GIRARD (P.), « L'élection présidentielle burkinabé, cherche adversaire désespérément », J.A. n° 1615, 11 déc. 1991, pp. 18-19.
- GERDDES, Séminaire sur les élections démocratiques en Afrique de l'Ouest et du Centre : bilan et perspectives, Cotonou, GERDDES, 1994, Rapport général, 40 p.
- Global Facilitation Network for Security Sector Reform (gfn.ssr), A beginner's Guide to Security Sector Reform (SSR), December 2007.
- IFES, Electoral Conflict and Violence: A strategy for study and prevention, IFES White Paper, February 2002.
- International Crisis Group, La Réforme du Secteur de la Sécurité en RDC, Rapport Afrique n°104, Février 2006.
- INTERNATIONAL IDEA, Electoral Management Design : *The International IDEA Handbook*, Handbook series, 2006.
- International Republican Institute (IRI), Recommendations of the Electoral Reform Committee, 2009.
- JOMBWE HUGO MOUDIKI (A), « La gestion des élections par un organe administratif indépendant: Etude comparée du Bénin et du Togo, mémoire de droit, Faculté de droit et de sciences politiques, Université d'Abomey-Calavi, Chaire UNESCO des Droits de la personne et de la démocratie », 147p.
- JOHN Abraham, « From War to Peace: Elections, Civil Society and Governance in Post-Conflict Sierra Leone », AJIA, Vol.10, n°1&2, 2007.
- KODJO (K.), « Les élections au Togo : cinquante ans de passions politiques », Afrique Contemporaine n° 185, 1<sup>er</sup> trimestre, 1998, pp. 35-53.
- ANING Kwesi, LARTEY Ernest, "Mitigating Electoral Violence in Ghana: Challenges and Prospects for Peaceful Elections", 2009.
- KAIPTC/ZIF, 'Elections in Post-Conflict Countries : Lessons learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo and Kosovo', 2008.
- L'OBSERVATOIRE NATIONAL DES ELECTIONS, Rapport final sur les élections législatives du 24 mai 1998 , Dakar, Août 1998, multigr, 227 p.
- MASCLET (J.C.), ZINZINDOHOUE (A.), DESOUCHES (C.), (sous la dir.), « Aspects du contentieux électoral en Afrique, Actes du séminaire de Cotonou du 11-12 novembre 1998 ».
- MBANDINGA (M.I.), « Brèves remarques sur l'assistance électorale internationale et la souveraineté des Etats africains », R.J.P.I.C., sept.-déc. 1998, pp. 309-327.
- NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION (NHRC), "Monitoring the Conduct of Security Personnel: in the April 2007 General Elections", October 2007.
- Network of Europeans for Electoral and democracy Support (NEEDS), "Compendium of International Standards for Elections", 2e edition, 2007.
- OBY Cyril, « Elections and the Challenge of Post-Conflict Democratization in West Africa », AJIA, Vol. 10, n°1&2, 2007.
- OIF, Elections législatives au Bénin du 30 mars 1999, « Rapport de la mission d'observation de la Francophonie ».
- OIF, « Elections locales au Niger du 7 février 1999, Rapport de la mission francophone d'information et de contacts ».
- OIF, « Elections présidentielles au Togo du 21 juin 1998, Rapport d'observation de la mission conjointe "OUA-La Francophonie" ».
- OULD AHMED SALEM (Zekaria), (sous la direction de), « Gouvernance électorale et invention de la neutralité :

la création de l'observatoire national des élections (ONEL) au Sénégal ».

POLICE SERVICE COMMISSION (Nigeria), "Guidelines for the conduct of police officers on electoral duty in Nigeria", 2003.

POLICE SERVICE COMMISSION (Nigeria), "Police and Policing in Nigeria: Final Report on the Conduct of the Police in the 2003 Elections", 2003.

QUANTIN Patrick, « Voter en Afrique : différenciations et comparaisons », Colloque organisé par l'AFSP, Centre d'étude d'Afrique Noire-Institut d'études politiques de Bordeaux, 7-8 mars 2002, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques, 2004, pp. 149-184.

PILON (M.), « L'observation des processus électoraux : Enseignement de l'élection présidentielle au Togo » (Août 1993), *Politique africaine*, 46, 1994, p. 119-135.

« Réglementation (La) des élections au Bénin », *Afrique Contemporaine* n° 173, 1995, pp. 40-54.

« Textes présentés à Ouagadougou à l'occasion du séminaire international sous-régional sur le contrôle et les sanctions des opérations électorales par les hautes juridictions, du 17 au 21 mars 1997 », in *Afrique Démocratie & Développement* n°15, septembre 1997, p. 27. (pp.27-37).

United Nations Regional Centre for Peace and Disarmament (UNREC), « Rapport sur les activités de réforme du secteur de la sécurité au Togo », 2009.

United Nations Office for West Africa (UNOWA), "Ballots not bullets (Elections and Security in West Africa): The Role of Security Institutions during Electoral Processes", UNOWA issue papers, May 2009.

VON TROTHA (T.), « "C'est la pagaille" : Remarque sur l'élection présidentielle au Togo », *Politique Africaine*, 52, décembre 1993, pp. 152-159.

YONABA (S.), « Les élections législatives du 24 mai 1992 et la polémique autour de la fraude électorale », *R.B.D.* n° 23, janvier 1993, p. 25 et s.



## FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique Nr. 4

### A propos des Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique

Le manque de sécurité est l'un des principaux obstacles au développement et à la démocratie en Afrique. L'existence de conflits violents prolongés ainsi que le manque de responsabilisation dans le secteur de la sécurité dans de nombreux pays entravent la coopération dans le domaine de la politique de sécurité. L'émergente Architecture Africaine de Paix et de Sécurité fournit un cadre institutionnel pour promouvoir la paix et la sécurité.

En tant que Fondation politique attachée aux valeurs de la démocratie sociale, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) vise à renforcer l'interface entre la démocratie et la politique de sécurité. FES facilite donc le dialogue politique sur les menaces à la sécurité et les réponses qui y sont appor-

tées au plan national, régional et continental. Les Séries FES sur la Paix et Sécurité en Afrique visent à contribuer à ce dialogue en faisant des analyses pertinentes, largement accessibles.

Les séries sont publiées par le Réseau Africain de la Politique de la sécurité de la FES, à savoir:

- FES Addis-Abeba (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Est, Coopération avec l'Union africaine)
- FES Maputo (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique Australe),
- FES Abuja (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Ouest)

### À propos de cette étude

Élections restent un élément déclencheur principal de la violence et l'insécurité en Afrique de l'Ouest, et les forces de sécurité (police, gendarmerie, armée) ne jouent un rôle clé dans les processus électoraux dans la région. L'étude donne un aperçu des mains pour ceux qui s'intéressent à l'amélioration de la gestion des élections et l'organisation d'élections libres et équitables, sur la façon

de titriser les processus électoraux et la structure de la participation des services de sécurité. En outre, l'étude est destinée à stimuler le débat sur la gouvernance et la réforme du secteur de sécurité et les rôles et les responsabilités des forces de sécurité en Afrique de l'Ouest des systèmes démocratiques.

ISBN 978-978-911-039-1