

10-11 October 2018 | József Antall Building | Brussels | ROOM JAN6Q2 | EUROPEAN PARLIAMENT

High Level Conference on the **FUTURE OF INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION**

NOTE D'INFORMATION

ORGANISATION DES ÉLECTIONS, PRÉVENTION DES CONFLITS / SÉCURITÉ ET TRANSITION PACIFIQUE

Ces dernières années, des missions d'observation électorale de l'Union (MOE) ont été déployées pour observer des élections qui ont malheureusement dégénéré en violences post-électorales généralisées. Les affrontements entre les manifestants de l'opposition et les forces de sécurité kenyanes d'août et d'octobre 2017 ont fait des centaines de victimes. Il en a été de même après les élections au Honduras et au Zimbabwe, où l'on a dénombré plusieurs dizaines de victimes. Les MOE, ainsi que la communauté internationale, ont appelé tant l'opposition que les forces de sécurité à faire preuve de retenue, en vain. Plus particulièrement au Kenya, compte tenu des précédents de violence électorale, un système très robuste de prévention des violences électorales avait été mis en place en amont, mais même ce système n'avait pas permis d'éviter les pertes en vies humaines.

Le fait que certaines élections puissent donner lieu à des violences est malheureusement un fait bien connu et largement analysé. Les élections sont un moment très important de la vie d'un pays. Plus un pays est marqué par l'inégalité et l'injustice sociale, associées à une tradition politique du type «le gagnant rafle la mise», plus une élection peut être critique, au point que pour les candidats, elle devient une question de vie ou de mort politique: perdre l'élection peut signifier perdre ou obtenir tous les privilèges, l'accès aux ressources voire la garantie de sa propre sécurité physique. Il arrive, lors de certains scrutins, que le candidat de l'opposition n'ait aucune chance réaliste de victoire et soit tenté de rejeter les résultats électoraux sous prétexte de manipulation et de fraude électorales - dans l'espoir de faire descendre dans la rue ses partisans et la population en général -, seule stratégie viable à ses yeux. Lors d'autres scrutins, les candidats sortants se sentant menacés par l'opposition pourraient recourir à la violence, qu'ils voient comme seule stratégie pour se maintenir au pouvoir. Si, dans ces cas-là, soit les dirigeants charismatiques de l'opposition ont la capacité de mobiliser leurs milices ou de larges pans de la population, soit, à l'inverse, le pouvoir peut compter sur la loyauté des services de sécurité et d'une grande partie de la population, les affrontements peuvent être véritablement dramatiques, comme on l'a vu au Kenya en 2007.

La prévention de la violence électorale peut être considérée comme une stratégie à la fois à court et à moyen terme. Sur le long terme, cette stratégie devrait se concentrer sur la réduction des inégalités - réelles ou perçues - au sein de la population, le renforcement de l'état de droit, notamment en contribuant à garantir le fonctionnement d'institutions démocratiques indépendantes, un système efficace de contre-pouvoirs (par le renforcement du rôle et des capacités des pouvoirs législatif et judiciaire par exemple), une saine gestion des finances publiques, la transparence dans la prise de décisions, la lutte contre le clientélisme et la corruption, etc. Il s'agit d'un travail classique de développement des institutions qui ne peut être efficace que s'il est mené selon une stratégie claire, bénéficiant d'un soutien aux niveaux national et international.

Pour le court et le moyen terme, les gouvernements nationaux ont mis en place, parfois avec l'appui de la communauté internationale, une large panoplie de stratégies visant généralement à promouvoir le dialogue et le règlement des conflits au niveau local, y compris des forums de prévention qui associeraient l'ensemble des acteurs, des représentants des partis politiques aux administrations et services de sécurité nationaux, ainsi que la société civile et les organisations religieuses. À un échelon plus haut encore, des groupes ad hoc de médiateurs de haut niveau ont également été mis en place par la communauté internationale, y compris les organisations régionales, en tant qu'instrument visant à combattre ou à prévenir les violences en général.

Pour prévenir la violence électorale, il faut procéder à un décloisonnement entre les parties prenantes et mettre en place une coopération étroite entre les différents acteurs, y compris les organismes de gestion électorale (OGE) et, entre autres, les entités nationales chargées de l'application des lois et de la sécurité au sens large.

Des processus électoraux crédibles sont essentiels à la légitimité des gouvernements nationaux et locaux. S'ils connaissent une issue heureuse, les processus électoraux offrent les moyens de canaliser les conflits sociaux au moyen d'un débat respectueux et constructif; ils donnent aux citoyens l'occasion d'exprimer leurs préférences et d'élire leurs représentants. Les élections peuvent offrir une méthode sûre, prévisible et fondée sur des règles pour arbitrer les conflits politiques et sociaux au moyen de la sélection de représentants et avaliser ainsi, par la légitimité que procure le consentement populaire, les programmes et les politiques.

Dans les situations d'état d'urgence ou d'après-conflit, les élections devraient être organisées à un moment approprié, lorsque des discussions ouvertes à tous ont permis de parvenir à une interprétation et à une approbation communes des modalités du processus électoral et que l'administration électorale fait l'objet d'un large consensus et peut raisonnablement se voir confier l'organisation d'élections crédibles et transparentes. Dans ces conditions, la présence d'observateurs locaux et internationaux est également une mesure de confiance utile, en particulier dans les cas où l'administration électorale ne recueille pas la confiance de la population.

L'Union mène actuellement, à son niveau, des discussions sur les moyens concrets de renforcer son engagement politique ainsi que sur la mise au point de davantage d'outils analytiques et opérationnels. L'objectif est principalement de pouvoir prévoir et anticiper les risques de violence électorale et de mettre en place des mécanismes à court et moyen terme visant à éviter ou à limiter les cas de violence électorale. Ces mécanismes devraient être mis en place bien avant l'organisation d'élections, ce qui permettrait de se doter de mesures de prévention ou d'atténuation de la violence (facilitation du dialogue politique, soutien à la société civile ou aux

partis politiques). C'est aussi la raison pour laquelle une perspective à plus long terme devrait prévaloir pour les élections qui présentent un potentiel de violence.

Une approche intégrée à l'égard des conflits et des crises extérieures est le meilleur moyen de lutter contre les violences actuelles et futures. Il conviendrait de recourir à une panoplie d'outils opérant à divers niveaux (associant dialogue politique, actions de coopération et missions de PSDC), allant des actions menées au niveau mondial à celles menées au niveau local, pour promouvoir et soutenir les mécanismes d'alerte précoce, le dialogue entre les différents acteurs, les mesures de transparence et d'ouverture, et éviter ainsi un désengagement précoce des pays ou desdits acteurs.

Dans ce contexte, l'Union et les Nations unies ont œuvré main dans la main pour définir et adopter un cadre d'analyse qui pourrait contribuer à isoler bien en amont les élections présentant un potentiel de violence et pour mettre en place des mesures d'atténuation bien avant la date de l'élection concernée. Leurs travaux ont été présentés lors de la conférence «Sustaining Peace through Elections», qui s'est tenue à Bruxelles les 8 et 9 octobre.

Dans le cadre de l'observation électorale de l'Union, des efforts sont actuellement déployés pour intégrer le risque de violence électorale dans l'analyse de la mission exploratoire. La coordination préalable au déploiement avec d'autres groupes d'observation électorale est également renforcée et la formation à la sensibilité aux conflits que reçoivent les observateurs de l'Union est en cours d'harmonisation. Cependant, il s'agit d'outils réactifs qui visent davantage à protéger les MOE. Étant donné qu'une MOE est déployée dans un pays un à deux mois avant une élection, sa capacité à agir pour prévenir les violences est limitée. En outre, la MOE a pour mandat d'agir en tant qu'observateur impartial et indépendant du processus électoral; son action est clairement limitée par l'obligation de ne pas intervenir dans le processus électoral. Dans ces circonstances, une MOE se heurte à certaines limites dans sa capacité à agir en tant que médiateur dans des situations de conflit.

Un suivi efficace des recommandations pertinentes des MOE est en réalité le meilleur moyen de faire en sorte que les pays et leurs cadres électoraux deviennent plus résilients et donc moins propices à dégénérer en violences à l'avenir. On voit ainsi clairement à quel point le suivi des recommandations des MOE est essentiel pour rendre les cadres électoraux plus résilients, transparents et inclusifs. La mise en place de mécanismes de prévention de la violence électorale relève d'un travail mené à moyen terme et souvent à long terme, s'étendant sur plusieurs scrutins successifs.

Il conviendrait d'intégrer l'analyse des risques électoraux (analyse des conflits) dans l'ensemble de l'assistance électorale et de la doter d'une orientation à long terme. Cela vaut plus particulièrement pour la prévention et l'atténuation de la violence liée aux élections, car seule une lutte contre les causes structurelles des conflits permet à ces efforts d'être réellement payants. En outre, une approche à plus long terme traduit le fait que les violences peuvent survenir à différentes étapes du processus électoral et semble accréditer le fait que la mise en place d'institutions nationales démocratiques viables et crédibles s'inscrit dans le cadre d'une approche préventive saine.

Lors de l'analyse des risques électoraux et de l'examen des mesures de suivi, il convient d'examiner les moyens par lesquels l'Union et les autres partenaires internationaux peuvent contribuer à renforcer la crédibilité du processus et à prévenir les événements dégénérant

potentiellement en véritables violences. Étant donné que l'analyse des risques doit également identifier les causes structurelles/sous-jacentes du conflit, l'action de suivi doit aussi comprendre des mesures à plus long terme. À cet égard, les travaux de l'Union sur le suivi des recommandations des MOE peuvent jouer un rôle clé en appui les efforts nationaux visant à organiser des élections dont la crédibilité va croissante, et à limiter ainsi les risques de violence électorale.

Alors que ce rôle, propre à la MOE, ne cesse de se développer, l'Union envisage de nouvelles pistes intéressantes et commence à œuvrer avec les partis politiques, cherche à renforcer le dialogue multipartite, en s'attelant à la réforme du cadre financier, juridique et politique et en portant son attention sur les jeunes dirigeants et les femmes politiques. En janvier 2018, l'Union (DG DEVCO) a lancé un programme pilote mondial de cinq millions d'euros pour soutenir les partis politiques. Trois des cinq projets financés, menés en Tunisie, au Malawi, au Maroc et au Bénin, sont axés sur l'adhésion des femmes, en particulier des jeunes femmes, aux partis politiques.

Enjeux - points de discussion:

-) Comment les missions d'observation électorale, d'assistance électorale et de prévention des conflits peuvent-elles mieux coopérer afin de prévenir et d'atténuer la violence électorale?
-) Quelles sont les stratégies et mesures d'atténuation à court et à long terme qui pourraient être mises en place pour prévenir les conflits et la violence électorale?
-) Quelle est la nature des éléments qu'il convient de prendre en compte pour les pays qui sortent d'une situation de conflit ou qui se trouvent dans des situations d'après-conflit?
-) Existe-t-il un moyen de faire en sorte que les programmes d'assistance technique tiennent mieux compte des conflits dans les environnements où cela s'avère nécessaire?
-) Une MOE pourrait-elle jouer un rôle plus important en matière de prévention des conflits sur le terrain, compte tenu de sa présence à court terme et du fait qu'elle est indépendante et ne devrait dès lors pas intervenir dans le processus électoral?
-) Comment les MOE peuvent-elles évaluer objectivement et équitablement les processus électoraux sans craindre d'alimenter la violence postélectorale?