

Séminaire « *Enjeux électoraux 2015* », Bruxelles, 29 janvier 2015

SYNTHESE DES DEBATS

OBJECTIFS DU SEMINAIRE

Le séminaire organisé à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles le 29 janvier dernier, a réuni institutionnels européens et experts en vue de débattre des enjeux électoraux 2015 au Togo, au Nigeria, au Tchad et au Soudan.

Organisé par L'Observatoire de l'Afrique, ce séminaire visait à approfondir la compréhension des contextes politiques et sécuritaires de ces processus électoraux et d'appréhender les enjeux de démocratisation ainsi que l'impact national et sous-régional de ces scrutins.

I. ENJEUX ELECTORAUX AU TOGO

Interventions: M. François BOKO, avocat au barreau de Paris et ancien ministre de l'Intérieur, de la sécurité et de la décentralisation du Togo ; M. Mamadou SY SAVANE, historien et journaliste

La sécurité du processus électoral et la transparence du scrutin demeurent les principaux défis à relever pour l'échéance présidentielle de 2015 (prévue a priori en mars). **Le contexte politique tendu, la radicalisation des forces politiques et la faiblesse du cadre juridique** constituent autant de facteurs qui accroissent le risque d'instabilité et entravent la perspective de déroulement d'un scrutin apaisé.

1. Le contexte politique demeure fragilisé par une forte contestation populaire depuis la crise électorale de 2010

L'interruption du processus de résultats en violation des dispositions juridiques a remis en cause la légitimité du pouvoir et des institutions. Cette crise de confiance et les décisions du régime, (telles que la révocation injustifiée de 9 députés de l'opposition en violation du règlement intérieur de l'Assemblée nationale), ont renforcé les mouvements de contestations et contribué à accroître le climat de tension entre le pouvoir et l'opposition. L'affaire des incendies des marchés de Kara et de Lomé, peu avant les élections législatives de 2013, illustre à ce titre la crispation du climat politique (le pouvoir avait notamment suspecté certains leaders de l'opposition, comme Jean-Pierre Fabre, d'être à l'origine de ces tentatives de déstabilisation). Cette atmosphère de suspicion et de méfiance mutuelle ambiante a favorisé une répression accrue de l'opposition

(arrestations, accusations de tortures etc.), utilisée de longue date comme mode de gestion politique des processus électoraux.

2. La résurgence de l'instrumentalisation des milices constitue un facteur d'instabilité et illustre la radicalisation des forces politiques

A l'approche d'un contexte électoral, le pouvoir tend à entretenir et utiliser les antagonismes tribaux et ethniques à des fins politiques. On observe en effet à Kara ou Lomé, la constitution de groupes d'autodéfense (notamment parmi les tribus du nord réputées proches du pouvoir), bénéficiant de l'appui technique de militaires à la retraite (ces milices ont notamment participé à la répression organisée par le régime en 2005).

L'instrumentalisation de milices confessionnelles est en revanche un phénomène nouveau. Le pouvoir alimente les antagonismes religieux en s'assurant du soutien de la communauté musulmane et en utilisant des milices pour réprimer la contestation dans certaines villes, où la communauté chrétienne émet traditionnellement une certaine réserve à l'égard du pouvoir (par exemple à Sokodé, où le régime demeure particulièrement impopulaire). Cette instrumentalisation religieuse risque, à la faveur d'un contexte de violence politique et de répression, d'instaurer un ressentiment durable entre communautés religieuses qui vivent habituellement de concert.

3. La faiblesse du cadre juridique engendre des obstacles techniques au bon déroulement du scrutin

La difficulté de la mise en œuvre des réformes prévues par l'Accord politique global de 2006, sensé éviter la résurgence d'une crise, constitue toujours un point de blocage politique qui parasite le processus démocratique. Par ailleurs, l'instrumentalisation des outils institutionnels en période électorale reste largement employée pour contourner les verrous constitutionnels dans le but d'avaliser les manipulations politiques.

La Constitution et le code électoral demeurent ainsi des facteurs de conflit. La Constitution adoptée en 1992 prévoyait un partage des pouvoirs entre président et premier ministre et une limitation des mandats présidentiels à deux quinquennats non renouvelables. Cependant, l'article 59 de la Constitution de 2002, qui dispose que le président est « élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans. Il est rééligible. », laisse ainsi la possibilité légale au président de briguer un troisième mandat.

Le code électoral dans sa substance actuelle ne permet pas d'assurer un minimum d'équité du processus électoral. S'il a effectivement permis d'organiser les législatives de 1998 et de constituer la Commission électorale indépendante qui assurait une certaine parité entre pouvoir et opposition au sein de sa représentation, les difficultés du scrutin de 2005 (authentification des bulletins de vote, accès et diffusion des résultats etc.), illustrent la faiblesse de la transparence des élections. Enfin, la répartition géographique des voix (1 siège de député pour 10 000 voix au Nord, et un siège de député pour 100 000 voix au Sud), met en lumière la problématique de l'iniquité et de la légitimité politique.

En conclusion, si l'enjeu de l'élection présidentielle de 2010 était d'éviter un contexte de violences pré et post-électorales, les défis de l'échéance de 2015 porteront, au-delà du défi sécuritaire, sur **l'équité et la transparence du scrutin**. L'ambiguïté du discours du régime, qui s'emploie à rassurer ses partenaires sur la conduite effectif du dialogue politique mais annonce parallèlement la mise en place après les élections d'une commission de réflexion sur les réformes proposées, laisse néanmoins présager du manque de volonté politique quant à l'organisation d'un scrutin équitable. Par ailleurs, **les récents évènements au Burkina**, (dont l'ancien président Compaoré était perçu comme relativement proche du président Faure Gnassingbé), ont été salués par les togolais et ont contribué à **intensifier les manifestations de l'opposition et à accroître la légitimité de leurs revendications**. Il sera néanmoins **peu probable d'observer un scénario similaire, l'armée restant au Togo, un outil de conservation du pouvoir entièrement contrôlé par le régime**.

II. ENJEUX ELECTORAUX AU NIGERIA

Interventions: M. Orimisan AKERE, consultant et analyste nigérian ; M. Gilles RODRIGUEZ, analyste spécialisé sur le Nigeria, directeur associé du cabinet de conseil Boislandry consulting et ancien attaché de défense à Abuja

Les élections générales (initialement prévues les 14 et 28 février 2015), **s'inscrivent dans un contexte d'insécurité en raison des antagonismes persistants entre le Nord et le Sud, de la situation sécuritaire dégradée au nord du pays et du climat politique, économique et social tendu**. La perspective de **l'éclatement ou d'une dislocation du pays** à la faveur de ce contexte délétère, constituerait le scénario le plus inquiétant tant l'intégrité demeure un principe essentiel pour le Nigeria depuis la guerre du Biafra en 1967.

1. Le clivage confessionnel et économique persistant entre le Nord et le Sud exacerbe le risque de violence électorale

L'accession au pouvoir de Goodluck Jonathan en 2010, alors vice-président, suite à la mort de l'ancien président Umaru Yar'Adua, son élection contestée en 2011, et sa volonté de briguer un second mandat en 2015, remettent en cause l'accord tacite de l'alternance présidentielle entre un candidat issu du sud chrétien et du nord musulman. Les élites nordistes contestent donc la légitimité du mandat actuel et la candidature de Jonathan et estiment que l'accession à la présidence revient à un candidat du Nord, (d'autant plus que l'ancien président Yar'Adua n'avait pas mené à terme son mandat). Si l'adhésion partisane ne constitue pas un facteur déterminant dans l'acceptation des résultats, (pas d'importance cruciale que le nouveau président soit issu du parti au pouvoir ou de l'opposition), son appartenance religieuse sera en revanche déterminante et conditionnera l'apparition de violences post-électorales.

Dans ce prolongement, une défaite du général Muhammadu Buhari (candidat musulman de l'APC et principal opposant de G-J), de même qu'une acceptation tardive des résultats par Jonathan en cas de victoire de son concurrent, engendrera probablement de violentes contestations. Si le général Buhari bénéficie d'une courte avance, le pouvoir dispose cependant des ressources

financières nécessaires pour influencer voir contrôler le dispositif électoral, (notamment pour garantir le soutien de certains groupes ethniques au Sud).

La gestion de la manne pétrolière demeure un outil d'instrumentalisation politique qui alimente les antagonismes nord/sud. Les états du Nord dénoncent l'inégale répartition des revenus pétroliers au profit du Sud tandis que les états du Sud aspirent à davantage de bénéfices. La garantie du versement des revenus pétroliers à certains groupes a probablement permis au président Jonathan d'acheter un semblant de paix sociale et sécuritaire (notamment celle de la rébellion du MEND, dans le delta du Niger). A ce titre, une victoire de Buhari pourrait favoriser l'apparition d'actions violentes, notamment à Abuja, des groupes armés du Sud (notamment du MEND), dans l'optique de s'assurer la préservation de leurs parts sur la manne, et d'éviter une potentielle « réaffectation » des ressources au profit du Nord.

2. La situation sécuritaire dégradée au Nord en raison de l'activisme de Boko Haram constitue un facteur d'instabilité

Le déplacement de plus d'un million de personnes fuyant les violences perpétrées par Boko Haram dans le nord-est du pays, est un obstacle logistique non négligeable pour l'organisation des scrutins. Si ces flux de population se limitent à 3 états sur 36, ils pourraient néanmoins constituer un argument en faveur d'une remise en cause de la légitimité du régime issu des urnes, notamment en cas de victoire du candidat sudiste Goodluck Jonathan. Une contestation violente des résultats du scrutin dans le nord aggraverait une situation sécuritaire déjà précaire et pourrait inciter Boko Haram, profitant du chaos sécuritaire post-électoral, à étendre ses actions violentes au-delà de la région nord-est.

Si le sujet Boko Haram n'est pas un thème de campagne central, il reste néanmoins un moyen politique d'instrumentalisation de la rhétorique religieuse servant à décrédibiliser les candidats (sur la base de son appartenance nordiste, le général Buhari est ainsi accusé de connivence avec la secte islamiste par certains sudistes, tandis que d'autres pointent l'incompétence du président Jonathan à lutter efficacement contre les djihadistes).

La mésestimation des capacités de nuisance de Boko Haram par le pouvoir, la faiblesse des moyens militaires nigériens face à un groupe « transfrontalier » lourdement armé, et l'absence d'union nationale concernant la priorité à accorder à la problématique Boko Haram, constituent autant de facteurs internes qui entravent la mise en œuvre d'une lutte efficace contre les djihadistes. En effet, si les populations du sud du Nigeria, qui compte 173 millions d'habitants, sont conscientes du problème, elles demeurent davantage préoccupées par la dégradation de leurs conditions vie et l'augmentation de l'insécurité dont elles sont victimes au quotidien (les coupeurs de routes, enlèvements, rackets, demeurent des phénomènes extrêmement courants dans le pays).

3. Le climat politique, économique et social tendu favorise la montée du mécontentement populaire

Le parti présidentiel (Parti démocratique populaire, PDP), souffre depuis 2013 des dissensions internes qui ont entraîné la défection récente de plusieurs gouverneurs et cadres du mouvement. Malgré un multipartisme très institutionnalisé, l'intensité des mouvements entre partis brouille quelque-peu le jeu politique. Le bilan socio-économique du PDP et du président Jonathan est en outre perçu comme négatif et alimente la frustration et l'exaspération d'une partie des Nigériens (corruption généralisée, insécurité, coupures d'électricité, inégalité de la répartition des richesses etc.)

Si la conjoncture économique actuelle (chute du prix de baril de brut) permet à court terme une baisse des prix d'essence pour la population, la baisse substantielle des revenus de la manne pétrolière pourrait à moyen/long terme elle pourrait à terme contribuer à amplifier ce mécontentement.

En conclusion, **la perspective de violences pré et post-électorales semble inévitable dans le cas d'une conjonction de ces facteurs d'instabilité** et demeure traditionnellement courante à l'approche de chaque échéance électorale au Nigeria. S'il est probable que l'action des observateurs internationaux n'aura que peu d'influence sur la conduite du processus électoral (notamment pour des raisons évidentes de sécurité qui s'imposent au personnel observateur), **une pression des partenaires internationaux pourrait utilement influencer l'acceptation des résultats par le candidat vaincu.**

III. ENJEUX ELECTORAUX AU TCHAD

Intervention : M. Acheikh IBN-OUMAR, ancien ministre des Affaires étrangères du Tchad et ancien représentant permanent du Tchad aux Nations-Unies

La montée des menaces sécuritaires transfrontalières, le contexte politique conflictuel et le climat social tendu, constituent autant de défis auxquels le Tchad doit faire face pour s'ancrer dans la stabilité.

1. Le développement des menaces sécuritaires à la faveur d'un contexte régional dégradé constitue le premier enjeu pour l'organisation du scrutin législatif de 2015

L'activisme transfrontalier de Boko Haram risque à terme d'impacter négativement la stabilité du pays, sa santé économique et la conduite de sa politique interne. Si la probabilité d'extension des activités du groupe djihadiste sur le territoire tchadien est a priori à exclure en raison des obstacles socio-historiques et géographiques (l'armée tchadienne étant par ailleurs réputée très aguerrie), la perspective d'attentats isolés à Ndjamena, à quelques dizaines de kilomètres du fief de la secte islamiste, n'est pas à écarter. En outre, des tentatives de sabotages du pipe-line transportant le

pétrole tchadien vers le port camerounais de Kribi, ou la prise de contrôle de villes stratégiques du nord-Cameroun suffiraient à porter atteinte aux intérêts économiques stratégiques du Tchad enclavé. La faiblesse des moyens techniques de renseignement et l'inexistence de services de sécurité adaptés à la lutte contre le terrorisme rend le Tchad particulièrement vulnérable face à ce type d'actions, qui pourraient trouver en outre une forte résonance médiatique pour Boko Haram.

La persistance des crises au Darfour soudanais, dans le sud libyen et en République centrafricaine demeure un facteur de déstabilisation interne pour le régime tchadien. Si le président Déby est parvenu jusqu'ici à éviter un débordement des conflits et une sanctuarisation des mouvements rebelles tchadiens au Soudan, en Libye et en RCA, ces trois pays constituent encore, à des degrés différents, des « bases de départ des mouvements armés pour la conquête du pouvoir au Tchad ». Le développement des flux illicites (notamment les armes), dans les régions transfrontalières qui servent régulièrement de base de repli pourrait en outre constituer un appui financier et logistique aux combattants des récentes rébellions.

La prégnance du climat de méfiance et la persistance des antagonismes au sein des certes claniques proches du pouvoir et des forces armées exacerbe également le risque sécuritaire pouvant impacter la stabilité du régime (pour preuve : la répression sanglante d'une mutinerie, d'unités revenant du Mali, en mai 2013, suivie d'arrestation de députés, de généraux et chefs de partis, pour « complot »). L'ensemble de ces facteurs d'insécurité combiné à de potentiels dérapages électoraux au Soudan, en RCA et surtout au Nigéria voisins pourrait favoriser la résurgence d'affrontements politico-militaires au Tchad, à l'heure où l'insécurité régionale et la menace terroriste impose un minimum et coopération régionale et de stabilité politique interne.

2. Le contexte politique conflictuel et délétère entrave la perspective d'un scrutin apaisé

La polarisation de l'échiquier politique selon une répartition géographique nord/sud, est régulièrement instrumentalisée par le pouvoir et menace une unité nationale très fragile. Le parti présidentiel (MPS, qui dispose de 118 sièges au parlement ; le camp au pouvoir totalise 147 sièges en comptant ceux des partis alliés), est parvenu à obtenir la quasi-totalité des sièges dans le nord musulman tandis que l'opposition (39 sièges) s'impose davantage dans la capitale et au sud, en contrôlant notamment la région pétrolière du Logone. Ce clivage politique géographique entrave le développement national des partis modérés qui tendent à s'ancrer localement en fonction de la région d'origine de leurs leaders

La division de l'opposition quant aux modalités de l'alternance politique (l'opposition dite radicale réclame le départ immédiat du président Déby tandis que l'opposition modérée est partisane de l'achèvement du mandat actuel), contribue involontairement à appuyer la stratégie de marginalisation et de morcellement de l'opposition opérée par le pouvoir. La perspective d'une majorité parlementaire pour l'opposition, ou d'une forte minorité égale ou supérieure au tiers bloquant demeure inconcevable pour le pouvoir. Seule une pression très forte des partenaires internationaux pourrait amener le pouvoir à composer un minimum avec l'opposition. La nécessité de repousser le calendrier des élections législatives pour permettre l'organisation

technique du recensement biométrique réclamé par l'opposition et sensé limiter les fraudes, alimente également le climat de tension politique. Le pouvoir pourrait en effet se servir de cet argument pour justifier un report « illimité » au risque d'une part, de prolonger le mandat contesté d'un parlement très largement dominé par le parti présidentiel et, d'autre part, d'entraîner la conjonction des échéances législative et présidentielle, laissant ainsi peu de chances à l'opposition de constituer un réel contre-pouvoir.

La détérioration progressive de la qualité de l'exercice électoral depuis les années 90's fait resurgir le spectre de l'autoritarisme dissimulé sous un pluralisme et une transparence de façade. Le régime s'emploie en effet à mettre tous les moyens du pouvoir d'Etat « au service de l'hégémonie politique et électorale du parti MPS » dans le but de s'assurer une majorité absolue, voire un quasi « plébiscite » qui le préserverait de l'obligation à constituer des alliances, notamment avec l'opposition (présidents CENI régulièrement nommés à des hautes fonctions politiques après les élections, financement d'une centaine de petits partis satellites, répression de l'opposition, modification de la Constitution en 2005 pour lever la limitation des mandats etc.).

3. Le climat social très tendu accroît le risque d'instabilité durant la période électorale

Le risque de l'émergence de troubles sociaux durant cette période préélectorale apparaît incontournable au regard de la nette exaspération d'une grande partie de la population face à la politique du président Déby

Le bilan socio-économique de ces deux dernières décennies est en effet perçu comme globalement négatif en raison de la gestion scandaleuse de la manne pétrolière, des exactions quotidiennes de la part des proches du régime, de la dégradation générale des conditions de vie et de travail ou encore de l'instrumentalisation de la justice.

Ce climat de tensions ambiant risque d'alimenter d'autant plus la propension du pouvoir à réprimer les manifestations politiques et mouvements de revendications sociales, à mesure que l'échéance électorale approche. A titre d'exemple, en novembre dernier, une échauffourée entre lycéens s'est rapidement étendue comme un feu de brousse, à Ndjamena puis dans d'autres villes de province. En outre, les récents événements du Burkina risquent d'encourager la légitimité d'un soulèvement populaire qui constitue déjà un argument pour les activistes de la société civile.

Parallèlement, la coopération étroite entre la France et l'état tchadien, qui demeure un allié incontournable pour la lutte contre le terrorisme dans la bande sahélo-saharienne et un pilier du dispositif de l'opération Barkhane, contribue à alimenter le ressentiment de la population à l'égard de la France et du régime en place, qui profiterait de cette situation pour assoir sa légitimité et continuer à réprimer sans retenue.

En conclusion, **l'amélioration des processus électoraux et la construction d'un « pacte national** entre les différentes composantes de l'opposition et le pouvoir en place » demeurent un enjeu incontournable pour d'une part, **renforcer les fragiles éléments de stabilité et de pluralisme** et, d'autre part, **faire face au défi de l'insécurité régionale** qui est appelée à durer. Il conviendrait à ce titre de soutenir la réintégration de l'opposition armée résiduelle et de

l'opposition extérieure dans le jeu démocratique interne. Par ailleurs, au plan international, si une intervention militaire conduite par les partenaires internationaux peut préserver à court terme l'intégrité territoriale d'un pays, il apparaît nécessaire pour les états de la sous-région, **d'engager**, au-delà du « renforcement de capacités » **une réforme profonde de la doctrine militaire et sécuritaire et d'axer les efforts sur une coopération régionale plus efficace.**

IV. ENJEUX ELECTORAUX AU SOUDAN

Intervention : M. Jérôme TUBLIANA, analyste principal pour le Soudan à l'International Crisis Group

Contrairement au pouvoir tchadien qui tente d'insuffler les ingrédients de la transition démocratique, (instauration du multipartisme, multiplication des scrutins à partir de 1991 etc.), le régime soudanais qui accède au pouvoir en 89 renverse un des brefs et fragile régimes élus qu'a connu le pays. Le régime soudanais représente une alliance entre militaires, pour qui « la démocratie et les politiciens sont éminemment suspects » et des islamistes apparentés aux Frères musulmans. Le pays ne renouera avec l'expérience électorale qu'en 2010 ; **le scrutin présidentiel et législatif d'avril 2015 s'inscrit dans un contexte politique, économique et sécuritaire dégradé.**

1. Un contexte électoral fortement marqué par la guerre civile, et qui explique les dynamiques du jeu politique

Les élections générales prévues par l'accord de paix entre l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) et le gouvernement de Khartoum en 2005 avaient vocation à clôturer une période de transition et précéder le référendum sur l'indépendance du Soudan du Sud. Les deux parties, sensées gouverner de concert, doivent paradoxalement livrer une bataille électorale pour accéder au pouvoir dans le Nord. Le décès de John Garang (le fondateur du SPLA) en 2005 remet en cause la formation d'un gouvernement d'unité nationale prévu dans le cadre de l'accord et entraîne une alliance objective pour la séparation (son successeur Salva Kiir étant partisan d'une séparation).

Lors des élections générales de 2010, le SPLM et le NCP (Parti du congrès national, la formation au pouvoir), s'accordent sur le retrait de leur candidat respectif au niveau national et au Sud. Le NCP laisse le SPLM remporter le pouvoir au Nil bleu sans pour autant concéder un second état au Sud-Kordofan. Dans l'optique d'assurer la conservation de son pouvoir, le régime soudanais garantit le déroulement d'un référendum pacifique sous condition de pouvoir se préserver des pressions du SPLM et de la communauté internationale quant au règlement des problèmes de démocratisation et des conflits au Darfour et dans l'est du pays. La communauté internationale et, notamment les Etats-Unis soucieuse du bon déroulement du référendum, cautionnent ainsi d'avance le scrutin de 2010. La mission d'observation de l'Union européenne et la fondation Carter center, (en dépit du rapport dissident d'un observateur), valident également l'élection malgré les irrégularités flagrantes.

Les échéances électorales, en favorisant l'accès au pouvoir de l'une ou l'autre partie, cristallisent les antagonismes locaux et peuvent engendrer la résurgence des conflits armés (ce fut le cas de la SLA-MM, une faction de l'Armée de libération du Soudan au Darfour).

2. Les élections s'inscrivent dans un contexte davantage dégradé qu'en 2010

L'impact de la crise économique, notamment depuis la perte des revenus du pétrole consécutive à la sécession du Soudan du Sud), l'étendue des zones de conflits au-delà de la région du Darfour (au Sud Kordofan et au Nil bleu) et le durcissement du régime (répression sanglante des manifestations populaires fin 2013), accentuent d'autant plus les risques d'instabilité.

Au plan politique, l'acceptation par le président du processus de dialogue national, à l'initiative de l'opposition en 2014 (associant partis de la coalition gouvernementale et de l'opposition) et soutenu par une grande partie de la communauté internationale, n'a pas suffi à apaiser le climat politique en raison de l'exclusion de certains rebelles du processus et du boycott de l'essentiel de l'opposition. Par ailleurs, il est probable que le président Béchir tend à privilégier le respect du calendrier électoral plutôt que la conduite d'un dialogue, afin de se prémunir contre le mandat d'arrêt émis à son encontre par la CPI depuis 2009.

Dans ce contexte, il conviendrait d'éviter l'organisation d'un scrutin à la hâte et d'appuyer le décalage du calendrier électoral (tout au moins des élections législatives), en vue d'assurer l'instauration d'un dialogue politique durable et inclusif, qui demeure un enjeu incontournable notamment pour les modalités techniques d'organisation du scrutin. Les partenaires internationaux tels que l'Union européenne pourraient ainsi utilement soutenir le dialogue national de manière claire et encourager la suspension momentanée des poursuites de la CPI en guise de garantie contre une transition sincère.

L'évolution des relations du Soudan avec les états voisins dépendra également de l'issue de ces scrutins. Si le pays n'est a priori « plus un état déstabilisateur au sens où il a pu l'être dans les années 80 », il conserve une certaine inclination à intervenir dans les affaires régionales et intérieures de ses voisins. A ce titre, la provenance avérée du Soudan de certaines armes détenues par les milices en RCA laisse subsister un doute quant à la responsabilité de Khartoum dans le conflit centrafricain.