

A propos du nécessaire consensus autour de la régularité des conditions d'organisation et du déroulement des scrutins, l'implication des partis politiques à toutes les étapes des processus électoraux s'est progressivement imposée. Désormais, il existe une plus grande synergie entre l'administration d'une part, les acteurs politiques et la société civile d'autre part, pour mettre en place un dispositif électoral incontestable, à même de dégager la volonté populaire.

Au fil des années, et dans le prolongement d'une consolidation des ressorts du multipartisme, les formations politiques ont davantage pris en compte les diverses missions qui leur incombent dans ce qui est leur finalité première : la conquête du pouvoir. Ce qui est désormais en question, c'est moins la législation aujourd'hui très libérale sur les partis (notamment quant à leur création et leur reconnaissance officielle) que les moyens humains et matériels leur permettant de veiller réellement à la régularité des scrutins (en particulier par leur présence dans tous les bureaux de vote) et de concourir dans des conditions de stricte égalité à l'expression du suffrage universel.

C'est de ce même registre du débat contradictoire inhérent au pluralisme partisan et à la tenue plus régulière d'élections libres, fiables et transparentes, que participent, au-delà des questions importantes de parité et de genre, la place de la femme dans la vie politique, mais aussi l'étendue des instruments dont disposent les organisations de la société civile pour prendre toute leur part dans le processus démocratique. Quant à la presse, les problèmes récurrents ayant trait aussi bien à ses faibles moyens matériels qu'à son déficit de professionnalisme ou aux difficultés à se conformer à des règles déontologiques, ne peuvent faire oublier le rôle majeur qu'elle a joué dans les transformations politiques de ces quinze dernières années.

II. LES GRANDES TENDANCES ET LES DYNAMIQUES RÉCENTES

A. VERS UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES ÉLECTIONS

Il n'est pas excessif de dire qu'en matière de régularité des scrutins le bilan s'établit en termes de progrès sensibles même si le recours à des pratiques frauduleuses ponctuelles et limitées demeure d'actualité. Contrairement aux procédés antérieurs « de bourrage des urnes » débouchant sur des résultats n'ayant aucun lien avec le véritable rapport des forces politiques, les quelques ratés relevés ici ou là par les missions d'observation de l'OIF n'ont pas eu, sauf de très rares exceptions, de véritables incidences sur la sincérité du vote. Ce constat est indissociable d'une organisation des élections désormais confiées à de nouvelles institutions indépendantes du pouvoir en place et dotées de prérogatives leur permettant de garantir effectivement la loyauté du scrutin.

Mais ce cadre rénové n'a pas résolu toutes les difficultés rencontrées dans des pays où la tenue des élections n'a été pendant très longtemps qu'un artifice destiné à satisfaire les souhaits d'une communauté internationale alors peu exigeante en matière de démocratie.

1. LE CADRE RÉNOVÉ DE L'ORGANISATION DES SCRUTINS

C'est la question décisive de la démocratie, même si elle est loin d'épuiser le sujet. Elle s'est toujours posée partout, et aujourd'hui de manière encore sensible dans les pays engagés sur la voie de la démocratie. Longtemps confrontés à des régimes autoritaires ayant vocation à se pérenniser au prix de manipulations de toutes sortes, les nouveaux acteurs politiques se sont très vite efforcés de modifier les règles du jeu électoral, et notamment de dessaisir les administrations du monopole de l'organisation des scrutins.

Depuis lors, des institutions électorales autonomes, emblématiques des transformations de l'environnement politique, sont apparues. Elles se sont donc inscrites dans le sillage des revendications portant principalement sur le respect du suffrage universel comme base première de la démocratie. Dotées de statuts pouvant varier d'un pays à un autre, ces structures d'encadrement des élections se sont aujourd'hui généralisées dans l'espace francophone. Partout, en Afrique, comme dans les cinq pays francophones d'Europe centrale et orientale ou en Haïti, elles sont désormais perçues comme une garantie d'impartialité et de compétence. Il est indéniable, en effet, que le renforcement de la légitimité des pouvoirs étatiques issus du suffrage universel doit beaucoup à la mise en place de ces nouveaux organes électoraux et au consensus qui entoure aujourd'hui leur fonctionnement.

Leur appellation (commissions électorales indépendantes ou autonomes, observatoires nationaux des élections ou autres commissions mixtes) importe peu, tout comme leur simple création n'est pas une fin en soi et une garantie absolue de réussite de leur mission (cf. **annexe n° 1**). Leur bilan, jalonné de succès éclatants, mais aussi de quelques échecs, fait clairement ressortir que l'efficacité de ces instances de régulation électorale dépend étroitement du climat général prévalant dans le pays et du consensus entre les partis politiques autour de leur composition, de leur mode d'organisation et de fonctionnement, ou encore de leur degré d'indépendance par rapport à l'administration en charge traditionnellement des élections.

Le tableau général est bel et bien contrasté, et si majoritairement ces structures sont composées de manière paritaire de représentants du parti au pouvoir et de l'opposition, il n'est pas rare qu'elles comprennent en leur sein et de façon exclusive, des membres de la société civile choisis principalement en raison de leur neutralité. Quant à leur fonctionnement, il existe une ligne de partage entre les pays qui ont opté pour des institutions électorales totalement autonomes, auxquelles est confiée toute la gestion des processus électoraux et ceux des Etats qui ont fait le choix d'un modèle basé sur une collaboration étroite de ces organes avec les administrations territoriales. Quoiqu'il en soit, et là aussi les expériences en attestent, une bonne organisation des élections est avant tout une affaire de volonté partagée par tous les protagonistes politiques, de faire prévaloir la liberté de vote, et d'en arriver à considérer ainsi que le verdict des urnes reflète effectivement le choix des électeurs.

Un autre débat concerne le caractère permanent ou non de ces structures électorales. Même s'il n'a pas été définitivement tranché, la tendance semble pencher en faveur de leur permanence (conduisant ainsi à une professionnalisation de la gestion des élections) ou de leur quasi permanence sous la forme du maintien d'un secrétariat permanent chargé de faire le lien entre les organismes créés ponctuellement (à l'occasion de chaque scrutin) et censé ainsi incarner la mémoire de l'institution, notamment à travers la conservation des archives électorales. Les nouvelles institutions électorales sont manifestement appelées à perdurer et un modèle type n'est pas loin de se dégager des pratiques des quinze dernières années.

La quête d'indépendance qui les caractérise toutes et qui conduit les acteurs de la vie politique à rechercher les voies et les moyens d'en renforcer l'efficacité, n'exclut plus désormais des réaménagements dans leur fonctionnement, notamment dans leurs rapports avec les administrations en charge traditionnellement de l'organisation des élections. A ce titre, l'autonomie d'action unanimement admise des Commissions électorales ou autres Observatoires nationaux des élections s'accommode de plus en plus d'un partage rationnel des rôles avec les administrations centrales, et d'une plus stricte délimitation de leurs compétences et de celles des institutions judiciaires chargées du contentieux électoral. Si cette évolution est récente en Afrique, elle est plus ancrée en Europe centrale et orientale. En Bulgarie, par exemple, l'organisation des élections est confiée au gouvernement et aux autorités locales, en coopération avec la Commission électorale centrale (CEC), organe ad hoc, créé à l'occasion de chaque scrutin. En Roumanie, le Bureau électoral central (BEC), organisme permanent, fonctionne de manière étroite avec le gouvernement, et tout un réseau de bureaux composés de magistrats, de juristes et de représentants des partis politiques et des candidats.

Ce mouvement récent, fruit des expériences acquises au cours des dernières années, a incontestablement contribué à mieux asseoir la crédibilité des nouvelles structures électorales et à faciliter leur tâche à toutes les étapes du scrutin. D'élection en élection, et malgré des débats récurrents autour de leur composition, du mode de désignation de leurs membres et de leur financement, (l'aide extérieure étant souvent prépondérante dans les Etats africains francophones), l'autorité des instances de régulation électorale est désormais clairement établie. L'illustration en a été donnée (comme cela a été souligné précédemment) au Bénin où la CENA, quinze ans après son institution a une fois de plus entièrement rempli sa mission, parvenant ainsi à surmonter tous les obstacles rencontrés avant, pendant et après le déroulement du scrutin présidentiel.

Le consensus autour de structures considérées désormais comme le meilleur gage d'élections fiables, libres et transparentes, (non seulement en Afrique, mais aussi en Europe centrale et orientale ou a fortiori au Québec) ont fait par ailleurs de ces dernières les éléments principaux des cadres institutionnels de sortie de crise. On l'a vu aussi bien en République centrafricaine, en République démocratique du Congo qu'en Mauritanie. Dans ce dernier pays, il n'est pas osé de dire que la création d'une commission électorale nationale indépendante (CENI) dotée de tous les moyens lui permettant de rendre toute sa portée au suffrage universel, a pris le pas sur des réformes aussi importantes que celles ayant trait au mandat de Président de la République (de cinq ans renouvelable une seule fois) ou à la lutte contre la corruption. Le texte relatif à l'organisation et au fonctionnement de la CENI reflète parfaitement la recherche de ce nouvel équilibre entre une institution dotée de compétences élargies, en particulier sous les traits d'un pouvoir de supervision des élections, un ministère de l'intérieur garant d'une bonne organisation matérielle et technique des scrutins, et un Conseil constitutionnel auquel la loi fondamentale confie toujours le contentieux électoral.

A l'évidence, les autorités mauritaniennes issues du 3 août 2005 paraissent avoir tiré toutes les leçons des dysfonctionnements constatés dans un certain nombre de pays africains. A ce titre, la Mauritanie s'est largement inspirée des modèles sénégalais, maliens et béninois. Avec le concours de la Francophonie, ses experts ont eu ainsi la possibilité de vérifier concrètement le mode d'organisation et de fonctionnement de certains systèmes électoraux, ou encore à l'occasion de séminaires, d'échanger leurs expériences respectives avec leurs collègues africains et européens et de les confronter. C'est ainsi qu'une mission conjointe du Conseil constitutionnel et de la CENI de Mauritanie s'est rendue à Cotonou, au Bénin, lors de l'élection présidentielle de mars 2006, les membres de cette délégation ayant pu ainsi rencontrer leurs homologues de la Cour Constitutionnelle et de la CENA.

Ce qui est vrai de la Mauritanie l'a également été de la République centrafricaine. Dans ce pays comme en Haïti, ou au Burundi, l'OIF a permis aux experts venus de divers pays francophones d'apporter leur concours aux responsables et membres des institutions locales impliqués dans les processus électoraux. C'est du reste à partir de cette expertise qui symbolise une fois encore la grande diversité de l'assistance électorale mise en œuvre par l'OIF, que des spécialistes dépêchés par la Francophonie se sont trouvés aux côtés de leurs collègues centrafricains pour veiller à la régularité des scrutins présidentiel et législatif dans ce pays. Aux termes d'une ordonnance du Président de la République centrafricaine du 25 février 2005, prise en application de l'Accord de Libreville du 22 janvier 2005 relatif au transfert de certaines compétences de la Cour constitutionnelle de transition (CCT) à la Commission électorale mixte indépendante (CEMI) pour les élections présidentielle et législatives de 2005, des « experts de haut niveau de l'OIF et du système des Nations Unies étaient invités » à participer au contrôle de la régularité des opérations électorales.

La défiance à l'égard des instances de contrôle juridictionnel, identifiées parfois dans l'opinion à « l'ordre ancien », explique en grande partie la confusion à laquelle ont pu prêter les attributions des structures d'encadrement des élections. Celles-ci sont portées en période de transition, notamment dans les pays en crise ou en sortie de crise, à interpréter de manière extensive leurs pouvoirs et à empiéter sur les prérogatives traditionnelles des juridictions constitutionnelles, en matière de proclamation des résultats et de contentieux électoral. En Haïti, le Conseil électoral provisoire (CEP) s'est ainsi arrogé les compétences juridictionnelles

d'une Cour de Cassation « disqualifiée » dans l'opinion. Ce climat de confusion institutionnelle qui conduit à une situation où le contentieux électoral ne revêt pas une forme juridictionnelle est en soi un signal d'instabilité politique. Il est évident qu'une fois passée la période de crise, et dès le moment où l'Etat de droit tend à se consolider, on assiste très vite à un retour à l'ordre normal des choses, marqué par une plus nette séparation des pouvoirs. L'exemple du Bénin, comme du reste celui d'autres pays d'Afrique francophone, montre que l'existence d'un organe électoral aux pouvoirs étendus est loin d'être incompatible avec les attributions traditionnelles du juge électoral lors du scrutin présidentiel béninois de mars 2006, la CENA et la Cour constitutionnelle ont fonctionné en parfaite harmonie et dans les limites des prérogatives que leur confère la loi.

Même s'il est toujours difficile de dresser un bilan exhaustif des activités des structures électorales, il n'est pas exagéré de dire que par leur seule existence et par leur composition reflétant en règle générale une pluralité de représentation des forces politiques et sociales du pays, elles sont dissuasives de toute fraude massive et contribuent à dissiper ou à atténuer les éventuelles tensions post électorales. Si, ici où là, l'action des instances de régulation électorale continue d'être contestée, leur principe n'est plus remis en cause. Dans la grande majorité des cas (RCA, Burundi, Niger, Guinée Bissau, Albanie, Moldavie, Burkina Faso, Haïti), les commissions électorales sont parvenues à imposer leur autorité et à garantir dans les faits, et parfois dans un contexte difficile, la régularité des scrutins. Pour atteindre leurs objectifs elles ont incontestablement bénéficié de moyens financiers importants (provenant essentiellement de l'aide extérieure) leur donnant la possibilité d'être présentes sur l'ensemble du territoire, notamment à travers leurs démembrements locaux.

Cette efficacité unanimement admise peut-elle pour autant faire de l'organe électoral indépendant une institution constitutionnelle ? La question est ouverte, étant entendu que la réponse est avant tout subordonnée aux moyens matériels et financiers susceptibles d'être mobilisés à chaque élection. L'exemple de la CENA du Bénin illustre tout à la fois les obstacles, notamment financiers, auxquels peut se heurter ce type d'institution, et la légitimité qu'il incarne pour peu que la volonté politique existe. Faut-il simplement rappeler, qu'en dépit d'un calendrier serré et des soutiens financiers chichement mesurés par le gouvernement, la CENA a réussi à organiser, dans les meilleures conditions, avec le concours précieux de la Cour constitutionnelle, le scrutin présidentiel de mars 2006, pourtant présenté comme « celui de tous les dangers pour la démocratie béninoise ». Il est vrai aussi que l'accomplissement de cette mission n'aurait certainement pas été possible sans le soutien de la société civile béninoise qui, par de nombreuses « initiatives citoyennes » a montré qu'elle était disposée à surmonter éventuellement le risque d'insuffisance des moyens mis à sa disposition par les autorités politiques.

Quoiqu'il en soit le coût financier, souvent élevé, des élections est un vrai problème pour des pays qui ont souvent du mal à les prendre en charge sur le budget national, comme le suggère la Déclaration de Bamako. Cela étant, un nombre croissant d'États ont commencé « à prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds publics, des élections », l'aide extérieure venant de plus en plus en complément de dépenses prélevées sur le budget national. Mieux encore, il est bon de le souligner, le Burkina Faso a organisé, en 2005, des élections entièrement financées sur fonds publics nationaux.

Une meilleure organisation des scrutins se conjugue aussi avec un plus grand respect du calendrier électoral, ce qui semble être de plus en plus le cas, et un taux de participation électorale à la hauteur des enjeux essentiels que revêtent les consultations. Si, sur ce dernier point des progrès ont été réalisés, avec néanmoins des situations contrastées selon les pays, il est bon de rappeler que le taux d'abstention, selon son importance, peut rejaillir sur la légitimité d'un pouvoir « sorti des urnes ». On peut toujours évoquer les difficultés de communication ou bien un recensement imparfait pour expliquer un faible taux de participation électorale, mais quelles que soient ces difficultés d'ordre structurel, il est néanmoins important que la population soit convaincue que son vote intervient dans un cadre régulier et qu'il traduit réellement la volonté populaire. Cet objectif ne peut être atteint que si toutes les sensibilités sont représentées dans une élection, et si le choix des citoyens n'est soumis à aucune restriction.

Autant dire que l'égalité devant le suffrage universel doit aussi pouvoir se refléter dans le choix du mode de scrutin. Même si, en la matière, il n'y a pas de règle absolue et de mode de scrutin idéal, il est indéniable que là comme ailleurs, les choix institutionnels sont en même temps des choix politiques non dénués d'arrière pensées. Les décisions apparemment les plus techniques ont presque toujours une portée politique. Lorsque par exemple, pour des raisons financières, l'élection présidentielle et les élections législatives sont organisées simultanément, comme ce fut le cas au Niger en 2004 et en République Centrafricaine en 2005, ce couplage peut avoir des conséquences paradoxales et peu favorables à la sérénité du climat politique.

La tendance actuelle consistant à modifier les règles électorales (découpage, mode de scrutin) d'un scrutin à l'autre, parfois de manière non consensuelle, même si elle peut témoigner d'un souci d'améliorer et de surmonter des difficultés constatées, n'est pas toujours de nature à asseoir la stabilité politique que procure le suffrage universel. C'est dire que la confiance dans l'organisation d'un scrutin ne peut s'apprécier qu'au regard des textes concernant l'ensemble du processus électoral, des conditions effectives de préparation et de déroulement du vote, de la liberté dont jouissent les organes de presse et de l'égal accès des partis ou des candidats aux médias d'Etat (cf. **annexe n° 2**).

2. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VOTE

Il est indéniable que des progrès ont été réalisés, en matière d'organisation matérielle des élections et dans leur déroulement proprement dit. La situation actuelle n'a plus rien à voir avec celle qui avait cours, au début des années 90, lors des premières consultations pluralistes. La répétition des scrutins, une plus grande maîtrise des opérations de vote, et d'une manière plus générale, des différentes étapes d'un processus électoral, tant du côté des administrations que des citoyens, l'implication plus grande des acteurs politiques, notamment des partis politiques, sont autant de facteurs qui ont contribué à cette évolution. Les difficultés que l'on rencontre toujours dans l'acheminement du matériel électoral (isoloirs, bulletins de vote, urnes, etc...), sont progressivement surmontées et ne remettent plus en cause, comme c'était souvent le cas précédemment, le processus électoral dans son ensemble. L'attention avec laquelle les électeurs s'efforcent aujourd'hui de respecter toutes les règles entourant le vote et la patience dont ils font montre avant de déposer leur bulletin dans l'urne, en disent long sur leur maturité politique et leur prise de conscience des enjeux des élections.

Ce constat déjà établi en 2004 est encore plus perceptible aujourd'hui, comme en témoignent les scrutins organisés en 2005 et 2006, tant dans les pays où le climat politique est apaisé (Burkina Faso, Gabon, Bénin, Albanie) que dans ceux en sortie de crise (République Centrafricaine, République démocratique du Congo ou Haïti). Les rapports des différentes missions d'observation font clairement apparaître que les électeurs de l'espace francophone sont, davantage que par le passé, en mesure d'apprécier l'exercice de leurs droits civiques et de prendre ainsi leur part dans la mise en place de la démocratie représentative. Le temps n'est plus, tant en Afrique qu'en Europe centrale et orientale ou en Asie, voire à Haïti, où le droit de vote revêtait au mieux un caractère exceptionnel, et au pire, procédait simplement d'un réflexe conditionné par un environnement politique autoritaire. Aujourd'hui l'électeur a pris de plus en plus conscience que son bulletin de vote participe du droit qui lui est désormais reconnu de choisir ses dirigeants et de peser ainsi sur les grandes orientations politiques de son pays. Ce changement se traduit de façon globale mais également contrastée par une participation électorale relativement importante et par un intérêt plus soutenu aux diverses activités électorales. Si les inscriptions sur les listes électorales résultent souvent de démarches encouragées par les partis politiques, elles sont également, et de plus en plus, le fruit d'initiatives individuelles, voire la conséquence d'un engagement citoyen plus résolu.

A l'évidence, la crainte d'un désenchantement des populations à l'égard de la chose politique, évoquée régulièrement, notamment à propos des pays en mal de gouvernance, ne s'est pas vérifiée au cours des

deux dernières années. Bien au contraire, là où les élections s'avèrent déterminantes pour l'avenir d'un pays qui s'efforce de sortir de l'ornière de la crise ou de la guerre, la participation reste à un niveau assez élevé (cf. **annexe n° 3**), ainsi qu'en attestent les récentes élections en République démocratique du Congo. Ailleurs, comme au Bénin, où l'élan démocratique semblait être retombé, le scrutin présidentiel de mars 2006 est venu apporter une nouvelle démonstration de l'enracinement du pluralisme et de l'appropriation par la société civile de ce pays de toutes les valeurs qui s'y attachent. Il n'est jusqu'à Haïti où les élections générales de 2006 ont mis en évidence la farouche volonté des électeurs de se prendre en charge et d'exercer pleinement leur droit de vote, malgré le climat d'intimidation auquel ils étaient soumis.

Il est à noter enfin qu'au cours des deux dernières années, les votes se sont le plus souvent déroulés dans le calme, et malgré des dysfonctionnements plusieurs fois constatés, (défaut d'inscription sur les listes électorales, non présentation des cartes d'électeurs, bulletins de vote manquants), la violence n'a pratiquement jamais été de mise. Même si les situations varient d'un pays à un autre, la volonté des électeurs de laisser libre cours à l'expression du suffrage universel s'est partout affirmée. Certes, sous des formes variées, en particulier dans l'acheminement du matériel électoral, de nombreuses irrégularités peuvent contrarier le déroulement du vote, mais dans les faits les imperfections signalées aux autorités électorales finissent la plupart du temps par être surmontées. Ainsi au Bénin, là où les bureaux de vote n'ont ouvert que tard dans la journée pour des raisons diverses (bulletins de vote indisponibles, absence d'assesseurs, voire de présidents de bureaux, urnes manquantes), la CENA a toutefois fait respecter les neuf heures de vote d'affilée exigées par la loi. Les difficultés relevées par les observateurs nationaux (dont les délégués de la CENA et de la Cour constitutionnelle) et internationaux déployés sur le terrain, ont certes provoqué, à certains endroits la colère des électeurs, mais ils n'ont jamais perturbé, a fortiori interrompu, le déroulement du scrutin.

Codes de conduite en période électorale		
PAYS	DATE D'ADOPTION	PRINCIPALES DISPOSITIONS
Burkina Faso	Octobre 2005	Code de bonne conduite adopté par les candidats, partis politiques et les responsables des médias en faveur d'élections apaisées ; code proposé par le Conseil supérieur de la Communication (CSC)
Centrafrique	Adopté le 9 février 2005 par l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle et 28 responsables de partis politiques, ainsi que l'ensemble des chefs d'institutions de la transition.	Les signataires s'engagent entre autres à : <ul style="list-style-type: none"> – respecter les droits et libertés, y compris de mener une campagne électorale sans violence, et exercer leurs activités dans le respect des lois du pays, – œuvrer en faveur d'un processus électoral sans violence, – créer les conditions de transparence des élections, – recourir au dialogue pendant et après la période électorale, – accepter et respecter les résultats des scrutins, après épuisement de tous les recours légaux, – mettre en œuvre les institutions prévues par la Constitution – poursuivre la mise en œuvre de toutes les recommandations du Dialogue national. Le Code crée le Groupe des Sages chargé de l'application et du respect de ses dispositions.
Guinée Bissau		Pacte de bonne conduite adopté par les candidats à l'exception d'un seul lors des élections présidentielles de 2005 ; pacte proposé par le Collectif de la Société civile la « Plateforme »
Haïti	Adopté le 14 juin 2005 par 14 responsables de partis (dont Fanmi Lavalas, RDNP, l'OPL, Fusion socio-démocrate, etc...), le Code est ouvert aux autres partis et formations politiques.	Les signataires s'engagent à : <ul style="list-style-type: none"> – utiliser les voies légales et pacifiques pour accéder au pouvoir, – respecter les lois et règlements du pays, – de favoriser la tenue d'une campagne électorale pacifique ainsi que des élections libres et transparentes, – prohiber toute violence politique sur l'ensemble du territoire, – veiller au respect de la neutralité des institutions électorales et de la transition, – recourir au dialogue en cas de désaccords entre eux, – reconnaître les résultats électoraux régulièrement proclamés.

<p>Mauritanie</p>	<p>Le 7 septembre 2006, 15 partis sur les 24 présents (35 partis politiques sont reconnus officiellement) ont signé le Code préparé et soumis par la CENI. Cinq signataires ont émis des réserves sur la disposition relatives à l'atteinte à la vie privée des candidats.</p> <p>Disposition spéciale</p> <p>Les partis politiques donnent mandat à la CENI d'assurer le suivi de la mise en oeuvre de ces engagements. Dans ce cadre, la CENI pourra prendre toutes les mesures nécessaires pour l'application du présent Code de Bonne Conduite. Ces mesures peuvent aller jusqu'à la dénonciation publique des partis contrevenants.</p>	<p>Les signataires s'engagent à :</p> <ul style="list-style-type: none"> – privilégier l'intérêt national par rapport aux intérêts particuliers quel qu'en soit l'importance ; – favoriser la coopération avec la CENI et les pouvoirs publics afin d'aboutir à l'expression sincère de la volonté populaire en conformité avec les lois et les règlements en vigueur ; – entretenir un dialogue permanent entre tous les acteurs pour réussir la transition politique ; – mettre un accent particulier sur l'éducation citoyenne afin d'ancrer la démocratie ; – encourager et donner l'exemple de la tolérance, du respect de l'autre et de l'ouverture d'esprit ; – accepter les résultats définitifs proclamés après épuisement de tous les recours légaux. <p>Ils s'engagent à ne pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> – tenir des propos pouvant nuire à l'indépendance, à la souveraineté et à l'unité du pays – porter atteinte à l'ordre public ; – inciter à la haine et à l'hostilité et à toute forme de stigmatisation et de discrimination sur une base raciste, tribaliste, ethnique, régionaliste ou de caste ; – dénigrer et porter atteinte à la vie privée des candidats ; – recourir à la violence ; – recourir à la fraude électorale et à l'achat des consciences des électeurs ; – contester, sans raison valable, les résultats proclamés ; – recourir à des appuis politiques ou financiers extérieurs.
--------------------------	--	--

Les modalités de vote sont bien sûr extrêmement variées, mais elles tendent néanmoins à se rapprocher d'un pays à un autre, en fonction de l'expérience et des enseignements tirés, notamment grâce à l'expertise, spécialement de la Francophonie. Ainsi, par exemple, une tendance forte se développe en faveur du bulletin unique, en particulier pour les élections présidentielles (**cf. annexe n° 4**). La Mauritanie l'a tout récemment adopté pour les scrutins à venir, non sans avoir au préalable demandé à l'OIF de lui présenter les avantages comparés des différents systèmes. En l'occurrence l'électeur dispose d'un seul bulletin à charge pour lui de cocher la bonne case, avec à l'appui des photographies ou des symboles des candidats et des partis politiques. Le système qui, outre sa simplicité a le mérite de limiter la fraude, fonctionne bien, sous réserve parfois de quelques ajustements techniques. En RCA, on s'est ainsi aperçu qu'il y avait une incompatibilité entre l'encre et le papier glacé utilisés et que la marque faite par l'électeur risquait d'apparaître dans une autre case du bulletin lorsqu'il pliait ce dernier pour le mettre dans l'urne. Cette anomalie a été corrigée entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2005.

Même si l'abstention peut être parfois importante, toujours politiquement explicable (y compris dans les pays de « vieille démocratie »), il est vraiment entré dans les mœurs que priver un électeur du droit d'exprimer son suffrage était une chose grave et que tout devait être mis en œuvre pour que cela arrive le moins possible. Les difficultés rencontrées, concernant le matériel électoral, ne sont pas de nature à menacer la libre expression du suffrage. En revanche, il peut en être autrement avec trois autres obstacles souvent mentionnés dans les rapports d'observation : l'absence des représentants des partis politiques et des candidats dans certains bureaux de vote, le caractère parfois problématique du dépouillement et l'impossibilité pratique de voter dans laquelle peuvent se trouver certains électeurs.

Par delà toutes les précautions prises, la présence des représentants des candidats ou des partis politiques dans les bureaux de vote, de l'ouverture jusqu'au dépouillement s'il a lieu sur place (ce qui est le cas partout, sauf désormais en Albanie où les urnes sont centralisées à la Région) cette présence est la véritable garantie d'un scrutin authentique. Or elle n'est pas toujours systématique. Il s'agit plutôt là de la conséquence de la faiblesse des moyens des formations politiques, en particulier des partis d'opposition. C'est une incontestable limite au système pluraliste. Mais il n'apparaît pas qu'il y ait eu des cas où cette situation aurait été suffisamment fréquente pour permettre une fraude massive.

Quant aux opérations de dépouillement, elles se font habituellement dans une ambiance quasi religieuse, où se concrétise le caractère sacré du rite démocratique dont souvent les institutions constituent le socle.

Néanmoins, les conditions dans lesquelles le dépouillement a lieu peuvent être quelquefois problématiques, en particulier dès lors que le public est tenu à l'écart, ce qui est encore le cas assez souvent. La raison invoquée est, le cas échéant, la sécurité des opérations, ce qui n'est pas toujours inexact lorsque, la nuit venue, le dépouillement se fait à la lumière des lampes à pétrole, voire des bougies, ce qui est encore fréquent.

Aucun rapport de mission d'observation ne considère que le sens général d'un scrutin ait pu, de ce fait, se trouver infléchi, même si certains d'entre eux font état de dysfonctionnements locaux. Ainsi, par exemple, au Burkina Faso, lors de l'élection présidentielle du 13 novembre 2005, une équipe francophone se vit interdire d'assister au dépouillement, le délégué du Conseil constitutionnel estimant que ni le public ni les observateurs ne pouvaient y assister, décision qui fut contestée par l'Observatoire indépendant des élections (OIE), une ONG nationale. Au demeurant ce cas est demeuré isolé.

Une autre difficulté liée au dépouillement tient à certaines législations qui ne prévoient pas la remise aux partis de l'opposition du procès-verbal établi dans chaque bureau de vote à l'issue des opérations. Tel est le cas au Gabon où la Cour constitutionnelle a été saisie de recours à ce sujet, les rejetant en l'absence de dispositions législatives, tout en se montrant favorable à une réforme sur ce point.

L'impossibilité de voter dans laquelle certains électeurs peuvent se trouver est peu fréquente et correspond toujours à des circonstances particulières. On relèvera à cet égard que, dans certains pays, par exemple en Guinée Bissau, ont été mis en place des bureaux de vote itinérants pour répondre aux besoins de certaines populations.

On peut noter, toutefois, qu'en Moldavie, les autorités de fait de l'une des régions du pays, soustraite à l'administration de Chisinau, la Transnistrie, se sont opposées à l'organisation de bureaux de vote sur place lors des élections législatives du 6 mars 2005. Il fut décidé d'installer neuf bureaux de vote de l'autre côté de la ligne de démarcation et les autorités de fait de la Transnistrie ne se sont pas opposées au passage des autobus qui, prévus à cet effet, transportèrent les électeurs jusqu'aux bureaux de vote. L'opération était avant tout symbolique. 9 000 électeurs venus de Transnistrie ont pu voter, à comparer avec la population de la Province estimée actuellement à 600 000 habitants.

Tout autre est la difficulté concernant l'identification des électeurs. La question constitue sans doute même l'une des principales faiblesses des processus électoraux. Dans certains pays, les problèmes soulevés par l'identification des électeurs sont susceptibles de fausser les résultats d'une élection et de provoquer des tensions lourdes de périls pour la paix civile. Ce qui est le paradoxe d'une démocratie vouée dans son essence à préserver la paix civile. Ici c'est toute la chaîne d'identification qui est concernée : le recensement des populations au plan démographique et administratif, les déficiences de l'état civil, voire son inexistence dans certaines régions du pays, cela est notamment vrai en Afrique, les difficultés d'accès aux pièces d'identité et enfin l'établissement du fichier électoral et la délivrance des cartes d'électeurs.

Les obstacles ne sont pas tous de même nature : les uns sont d'ordre technique, les autres ont un caractère plus politique. Dans bien des pays, la base sur laquelle peuvent être établies les listes électorales est incertaine : l'état civil est généralement problématique, non seulement parce qu'il est incomplet (ne prenant pas en compte les populations nomades, comme en Mauritanie) ou en désordre, mais aussi du fait d'une certaine confusion des patronymes qui sont parfois d'usage récent. Des grands progrès ont cependant été faits ces dernières années, notamment grâce à l'informatisation du fichier électoral. C'est cette voie qui est désormais privilégiée par les nouvelles démocraties (Niger, Burkina Faso, Mauritanie), à travers, entre autres, les opérations de recensement administratif à vocation électorale, soutenues par les partenaires internationaux, en particulier la Francophonie. En règle générale, la conception du logiciel nécessaire à l'informatisation des fichiers électoraux est confiée à des sociétés privées, et le processus soumis au contrôle des partis politiques, avec une mise à jour périodique. Dans le détail, et l'on peut prendre ici l'exemple

du Burkina Faso, on s'aperçoit que différents paramètres doivent être pris en considération, y compris des paramètres biométriques permettant d'éviter les doublons qui sont la plaie des fichiers électoraux, spécialement en Afrique.

A cet égard, on peut remarquer que l'évolution en cours a un double aspect. Certes le recensement électoral est indispensable à l'exercice démocratique ; en même temps, il s'inscrit dans le processus de développement lui-même qui implique une bonne connaissance du facteur humain. Tout ici doit être envisagé dans une perspective globale et lorsque des ONG s'emploient à aider la municipalité de Nouakchott à donner à chaque rue, à chaque habitation, le numéro qui permettra désormais de l'identifier aisément, elles contribuent autant au développement économique et social qu'à l'essor démocratique.

La constitution des fichiers électoraux a aussi une dimension proprement politique. L'électeur est normalement celui qui jouit de la nationalité du pays auquel il se rattache : encore faudra-t-il l'établir, ce qui sera parfois difficile. On se rapproche ici de difficultés existentielles pour de jeunes Etats soucieux d'asseoir leur légitimité en définissant un corpus électoral historiquement fondé. Dans une Afrique longtemps marquée par de grandes migrations, mais la remarque vaut pour les pays d'Europe centrale et orientale, il s'agit là d'un exercice particulièrement délicat où les choix effectués peuvent être lourds de conséquences. C'est précisément le rôle de la démocratie d'empêcher que la vie publique ne dégénère en violence mais, en même temps, elle ne peut le faire qu'à certaines conditions.

3. UN CONTRÔLE PLUS RIGOUREUX DES ÉLECTIONS

Dans ce domaine comme dans d'autres, les choses obéissent à une loi selon laquelle plus la culture démocratique est installée dans un pays, plus les contrôles se multiplient et se renforcent. C'est le propre de nombreux Etats francophones qui, passés les premiers stades parfois balbutiants du pluralisme, s'accoutument progressivement à la mise en place de mécanismes institutionnels ou informels, destinés à vérifier le respect des règles démocratiques, et, en l'espèce, à veiller à la régularité des processus électoraux.

Indépendamment de celui, de plus en plus décisif, exercé par les partis politiques, ou plutôt leurs représentants, à toutes les étapes des scrutins, ce contrôle échoit aussi bien à l'institution judiciaire, chargée du contentieux électoral, qu'aux organes ad hoc, comme les autorités de régulation des médias, et surtout à la société civile qui s'est petit à petit érigée en vigie de la démocratie (cf. **annexe n° 5**). Dans ce dernier registre on ne peut ignorer le rôle joué par la presse qui, sous de multiples aspects, a su suppléer la carence de certaines instances de contrôle, et se révéler dans les faits comme l'un des principaux garants de libre expression de la volonté populaire.

En matière de contentieux électoral, la dynamique déjà constatée en 2004, se confirme, à savoir que les instances juridictionnelles qui en ont la responsabilité (Cours et Conseils constitutionnels, ou sections spécialisées de cours suprêmes) l'assument dans une indépendance qui, pour n'être encore que relative dans certains Etats, n'en est pas moins une réalité dans beaucoup d'autres. Si elle varie selon les pays, l'autorité retrouvée des juridictions en charge du contentieux électoral est surtout fonction des avancées démocratiques et de l'affranchissement de tout l'appareil judiciaire de l'emprise du pouvoir politique.

Or, là comme ailleurs, les situations ne sont jamais figées : les transformations démocratiques de l'environnement politique et institutionnel rejaillissent toujours sur le fonctionnement de l'institution judiciaire et dissipent les préventions pouvant exister à son encontre. C'est ainsi, par exemple, qu'il faut comprendre les attributions que la nouvelle Constitution mauritanienne, adoptée par référendum le 25 juin 2006, confie, en matière de contentieux électoral, au Conseil constitutionnel. Celles-ci, identiques à ce que prévoyait déjà la Constitution de 1991, ne peuvent être appréciées qu'à la lumière du nouveau contexte politique et du rôle désormais dévolu à la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Même s'il peut y

avoir des problèmes d'interprétation et d'harmonisation des textes régissant le Conseil Constitutionnel (notamment l'ordonnance du 18 février 1992 portant loi organique) et la CENI (ordonnance du 14 novembre 2005) concernant leurs compétences respectives en matière électorale, le souci commun d'organiser des scrutins exempts de toute contestation devrait l'emporter sur toute autre considération.

L'exemple de la Mauritanie est révélateur, comme cela a déjà été vu, des difficultés qui peuvent parfois surgir entre l'organe juridictionnel et l'organisme électoral. Les réponses qui ont été parfois apportées en faveur de la Commission électorale indépendante (RCA, Burundi) ne peuvent avoir qu'un caractère temporaire, lié à un contexte de sortie de crise ou de guerre. Qu'ici où là l'organe électoral indépendant se voit reconnaître le pouvoir de proclamer les résultats (Guinée Bissau, Albanie, Ex. République Yougoslave de Macédoine, Haïti, Togo) n'induit en aucun cas que le contentieux électoral puisse relever d'une autorité autre que l'autorité juridictionnelle.

La quasi totalité des Etats francophones adhère à ce principe de séparation des pouvoirs qui constitue l'essence de l'Etat de droit et de la démocratie. Le discrédit qui continue de frapper certaines juridictions constitutionnelles n'autorise pas à y déroger. C'est dans cet esprit qu'agit l'ACCPUF qui a, depuis plusieurs années, jeté les bases d'une coopération étroite entre les Cours et les Conseils constitutionnels des pays de l'espace francophone destinée à renforcer leurs capacités à assumer pleinement leur mission.

Entre 2004 et 2006, les recours devant les juges du contentieux électoral, dans l'espace francophone, ont été assez fréquents, et cela à toutes les étapes des scrutins. Longtemps méfiants à l'égard de la « justice électorale », les acteurs politiques sont désormais enclins à se tourner vers elle et à tenter d'obtenir que des irrégularités constatées aussi bien en amont qu'en aval des opérations de vote soient corrigées ou sanctionnées. Si cette tendance concerne principalement les Etats à forte tradition de juridisme où la culture démocratique est prégnante, on l'observe également dans des pays nouvellement engagés sur la voie du renouveau politique.

Il est de plus en plus courant que les juridictions constitutionnelles soient saisies dans la phase de préparation des scrutins, notamment à propos des listes électorales ou de la composition des organismes électoraux, et qu'elles soient appelées à rendre des avis ou des décisions auxquels les pouvoirs publics se soumettent généralement. Si l'exemple de la Cour constitutionnelle du Bénin vient tout de suite à l'esprit lorsqu'on évoque les avancées réalisées dans le domaine du contentieux électoral (sa vigilance exercée tout au long de l'année précédent le scrutin présidentiel de mars 2006, a été une nouvelle fois remarquée) d'autres juridictions (en Europe centrale et orientale, au Burkina Faso, à Maurice) n'ont pas manqué de sanctionner des irrégularités de toutes sortes dans un processus électoral.

Il faut noter que le contrôle assuré par les juges du contentieux électoral ne se limite pas à la régularité du scrutin proprement dit, à l'examen des recours et des réclamations, ou encore à la proclamation officielle des résultats. Outre l'établissement de la liste officielle des candidats remplissant les conditions d'éligibilité, la Cour constitutionnelle du Bénin, pour ne citer qu'elle, a également en charge avec la Commission électorale nationale autonome (CENA) l'organisation et la supervision des processus électoraux (présidentiels et législatifs) incluant, entre autres, les opérations de recensement. Elle n'a d'ailleurs pas manqué, à de multiples reprises, d'intervenir, surtout par des avis, dans la préparation et l'organisation de l'élection présidentielle de 2006. Cette « embellie » en matière de contrôle électoral ne peut néanmoins faire abstraction des manquements à leur mission de dire le droit qui continuent de caractériser le fonctionnement de certaines juridictions constitutionnelles, dont par ailleurs la composition peut prêter à contestation.

Cela étant, la tâche des instances juridictionnelles en charge du contentieux électoral est désormais facilitée par la mise en place de mécanismes de régulation électorale qui s'efforcent, en général, de limiter les dérives susceptibles de dévoyer le suffrage universel. S'il peut toujours y avoir des contestations (cela est également vrai dans les « vieilles démocraties »), elles sont surtout de caractère politique et ponctuel et n'entachent pas la sincérité du vote. Ainsi en Ex. République Yougoslave de Macédoine, à l'occasion de

l'élection présidentielle du 28 avril 2004, certains partis notamment albanophones, ont mis en cause le taux de participation annoncé par la Commission nationale électorale. Pour autant les observateurs internationaux, en particulier francophones, n'ont pas vraiment remis en cause le résultat final.

Il faut également relever que les juridictions constitutionnelles déploient, le jour de l'élection, de nombreux délégués, sinon dans tous les bureaux de vote, du moins dans les chefs lieux de province où sont centralisés les résultats. Ce premier « filtre » leur permet ainsi de mieux préparer leurs réponses à d'éventuelles contestations, et de réunir tous les éléments susceptibles d'étayer leurs décisions.

Si la volonté politique d'assurer un égal accès des candidats et des partis aux médias d'Etat, et d'une façon plus générale, de contribuer au développement pluraliste, existe, l'efficacité des mécanismes mis en place à cet effet demeure insuffisante. Un peu partout dans les Etats francophones des dispositifs de régulation des médias d'Etat (notamment audiovisuels) et de la presse ont été instaurés. Mieux encore, ces institutions ont été considérées, et le sont encore, comme l'un des signes les plus probants des avancées sur le terrain du pluralisme médiatique. C'est ce constat qui a conduit les autorités mauritaniennes de transition à créer une Commission nationale consultative pour la réforme de la presse et de l'audiovisuel, chargée, entre autres, de jeter les bases d'une Autorité de régulation dont la mission première serait d'assurer l'égalité de traitement des forces politiques dans la perspective des prochaines échéances électorales. Cette préoccupation est, du reste, inscrite dans l'article 6 de l'ordonnance du 14 novembre 2005 sur la CENI, qui charge cette dernière « de veiller au respect de l'égal accès de tous les candidats en compétition aux organes officiels de la presse écrite et audiovisuelle ».

Comme pour tous les mécanismes concourant à réunir les meilleures conditions d'une véritable compétition électorale, le bilan des Autorités de régulation des médias d'Etats est très contrasté. Si dans bien des pays, ces dernières sont vraiment parvenues à s'acquitter de leur tâche, et à faire prévaloir leur indépendance à l'égard du pouvoir politique, dans les autres, et là aussi le nombre d'Etats concernés reste important, elles continuent à avoir du mal à s'imposer et à surmonter les pressions qui s'exercent sur elles, en particulier en période électorale. Ainsi au Bénin, où la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), pourtant réputée être rigoureuse dans le respect de l'équilibre du traitement de l'information, a été prise de court par la décision du gouvernement de limoger, en plein processus électoral, le Directeur général de l'Office de radiodiffusion et de télévision du Bénin, sans que son avis, exigé par la loi, ait été, au préalable, sollicité.

Ce dernier exemple est loin d'être isolé, et les pesanteurs politiques aidant, l'habitude n'est pas perdue pour les pouvoirs politiques en place de considérer les médias d'Etat, notamment la télévision publique, comme étant avant tout à leur service, ayant pour tâche première de valoriser leur politique, voire de rendre compte en priorité des activités des Chefs d'Etat. Ce type de dérive est accentué en période électorale et rend dérisoires les règles d'équité inscrites dans les textes régissant les temps d'antenne à la télévision et à la radio. Il y a donc là des pratiques qui, par de nombreux aspects, rappellent la période de parti unique, et contre lesquelles les textes, aussi parfaits soient-ils, ne peuvent rien. Les véritables solutions à ces dysfonctionnements résident autant dans l'enracinement plus profond du pluralisme de l'information que dans la fin du monopole des médias audiovisuels publics ou encore dans la possibilité de capter les grandes chaînes internationales, ce qui est de plus en plus le cas.

Indépendamment de l'emprise politique à laquelle ils sont soumis, les organes de régulation des médias pêchent par un manque de moyens matériels et par l'imprécision des textes qui les concernent. Ainsi que le souligne l'ancien président du Conseil supérieur de la communication du Mali, pays où la presse écrite et audiovisuelle a connu une véritable explosion, « aucune régulation réelle n'est possible avec le statut actuel des organes qui en ont la charge, dont les textes par leur formulation ne permettent pas la prise en charge réelle des missions garantissant la liberté d'information, la protection de la presse, l'accès équita-

ble des partis politiques, des syndicats de citoyens aux moyens efficaces d'information. »

Les insuffisances qui entachent encore l'égal accès aux médias d'Etat ne sauraient masquer le rôle joué par la presse au cours des dernières années. Sans elle, l'élan démocratique n'aurait certainement pas transformé le cours de la vie politique dans les pays francophones et impulsé le mouvement vers une plus grande transparence des processus électoraux. Grâce à elle, les électeurs ont été mieux informés des enjeux des élections, et partant de là, ils ont pris conscience de la portée de leur vote.

La vigilance de la presse et son professionnalisme plus marqué (pour une bonne partie de la presse écrite) conjugués à une prise de conscience des journalistes du rôle qui leur est imparti dans des espaces qui ne sont pas toujours occupés par les forces politiques (d'opposition s'entend) ont un effet dissuasif sur les tenants du pouvoir. Convaincus que les dérives politiques ou les manquements à certaines règles de bon fonctionnement des institutions ne sauraient échapper à la critique, ou tout simplement à une bonne information, les pouvoirs en place veillent, plus qu'ils ne le faisaient auparavant, à ce que la légalité soit respectée ou à défaut, à ce que toute entorse à son encontre ne soit pas rendue publique. C'est là la manifestation d'un contre-pouvoir s'exerçant implicitement (par ce rôle dissuasif) mais également et surtout explicitement, lorsque l'action gouvernementale contrevient de manière flagrante à ce qui fait l'essence de la démocratie. L'explosion des organes de presse conjuguée à la libéralisation (fût-elle encore timide) des ondes, a par ailleurs favorisé l'avènement des opinions publiques.

Les difficultés auxquelles la presse est aujourd'hui confrontée sont de divers ordres. Si bien souvent et à juste titre, elle est critiquée pour ses manquements aux règles déontologiques et professionnelles, pour son manque d'organisation interne, elle continue à jouer un rôle primordial de « vigie » contre toutes les atteintes aux libertés fondamentales. A cet égard, on ne peut passer sous silence la précarité matérielle dans laquelle vit souvent la presse, et l'insuffisance, voire l'absence, d'aide financière de la part des pouvoirs publics.

Quant aux sociétés civiles, désormais mieux organisées et plus « visibles » (le concept de société civile a lui-même évolué au cours des dernières années), elles ont une part prépondérante dans la meilleure organisation et la portée des processus électoraux (cf. annexe n° 4). Les acquis dans ce domaine doivent beaucoup à leur implication croissante et multiforme à toutes les étapes du scrutin. Leur contribution a été également majeure dans la conception et la mise en œuvre des politiques de décentralisation, des programmes éducatifs et sociaux, dans la lutte contre la pauvreté et dans la promotion des femmes et de la famille en général.

Il est utile de rappeler qu'avant même les changements institutionnels du début des années 90 ce sont les diverses organisations de la société civile qui, les premières, ont porté la contestation contre le système de parti unique. C'est à leurs actions, et plus particulièrement à celle des organisations de défense des droits de l'homme, des associations de femmes, et des mouvements syndicaux que l'on doit les premières conquêtes sur le terrain des libertés publiques. Aujourd'hui encore, elles apparaissent comme l'ultime rempart contre toute tentative de restauration autoritaire. C'est à elles aussi qu'échoit le rôle de prévenir les risques de crises graves, ou encore d'apaiser par leurs médiations les tensions entre les forces politiques et sociales.

Sous ce registre, et au delà des engagements formels déjà pris sur les questions de parité et de genre, la place de la femme dans la vie politique demeure clairement posée et indissociable des avancées démocratiques. Si la parité reste pour beaucoup, et notamment pour les femmes, l'objectif à atteindre, d'autres mesures, moins radicales, mais peut-être plus efficaces peuvent être appliquées, en particulier la fixation de quotas à laquelle se sont d'ailleurs déjà résolus plusieurs pays africains, sur des bases encore faibles il est vrai, de 10 à 25 % par exemple. On ne peut à la fois tenir, au moins de facto, les femmes à l'écart de la scène politique et se plaindre dans le même temps de la faiblesse de la participation des citoyens aux élections et aux autres manifestations de la vie politique.

Il est également important de relever que pendant longtemps, l'absence de société civile organisée a été considérée comme l'une des causes du déficit de conscience politique et donc de l'inexistence de contre-pouvoirs susceptibles de s'opposer aux pratiques arbitraires. Faut-il aussi ajouter que dans les pays en crise ou en guerre, les sociétés civiles restent souvent les seuls interlocuteurs crédibles des forces « politiques et militaires antagoniques », tout comme elles sont les seules à avoir la capacité de mobiliser, tous clivages confondus, en faveur du retour de la paix.

B. L’AFFIRMATION DU PLURALISME PARTISAN

Pendant plusieurs années, le multipartisme nouvellement rétabli dans les constitutions, et dont les règles de fonctionnement étaient le plus souvent fixées par la loi, a été purement formel. Cédant aux mouvements de contestation qui s'étaient déclenchés au tout début de la décennie 90, les régimes de parti unique s'étaient contentés, dans un premier temps, de légaliser le multipartisme, évitant d'en tirer toutes les conséquences pratiques dans le mode d'exercice du pouvoir et encore moins dans l'organisation des élections désormais pluralistes. Dans quelques cas, le régime de parti unique de fait avait ainsi survécu, sous la forme d'une emprise totale de l'ancienne formation dominante sur l'État, aboutissant souvent à un dévoiement grossier du suffrage universel.

Si de cette période « intérimaire » il reste encore des séquelles qui affectent la portée de la « démocratie constitutionnelle », aujourd'hui nul ne peut récuser l'affirmation que dans nombre de pays francophones d'Afrique, d'Europe centrale et orientale, d'Amérique, le pluralisme, même inachevé est une réalité. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, pour ne citer qu'eux, la pluralité partisane a été rétablie dans sa plénitude, ce qui bannit toute exception en faveur d'un parti, comme c'était le cas précédemment. Cette avancée parfois lente ou contrastée selon les États se reflète dans un jeu politique plus ouvert, plus respectueux des équilibres et des contrepouvoirs, prévus par les textes. Les dérives, toujours persistantes ici ou là, essentiellement sous la forme de manœuvres politiciennes visant à vider de leur substance les lois du pluralisme ne remettent pas pour autant en cause la dynamique constatée au cours des dernières années. Celle-ci se caractérise surtout par une transformation du champ partisan : les formations politiques jouent de plus en plus le rôle qui leur est attribué dans une démocratie pluraliste, tant en ce qui concerne la formation citoyenne que la participation à l'expression du suffrage universel, c'est-à-dire la fonction électorale.

D'année en année, et le phénomène est aujourd'hui palpable dans tout l'espace francophone, les partis politiques ont accentué leur pression sur le fonctionnement des institutions démocratiques, et plus particulièrement sur ce qui en est le support, c'est-à-dire les compétitions électorales. Naguère inexistantes, les notions de majorité et d'opposition (parfois un peu artificielles, comme en témoignent certains systèmes de type consensuel avec de larges alliances de la droite et de la gauche – en Roumanie ou en Bulgarie) rythment désormais la vie politique et les conditions d'accès au pouvoir.

L'alternance par les urnes et par le jeu normal de la démocratie pluraliste et des coalitions partisans est de plus en plus fréquente. Même si ce mode normal de conquête du pouvoir repose parfois sur des bases fragiles (alliances plus de circonstances dictées par des considérations personnelles), il est néanmoins révélateur du changement de comportements des acteurs politiques. A l'évidence, la vitalité du pluralisme partisan dans les pays francophones a permis progressivement de transformer la vie politique et de promouvoir une pédagogie citoyenne, prélude à un élargissement de l'espace public. Mais cette nouvelle donne ne peut ignorer l'importante question de l'inégalité de moyens des partis politiques, avec pour corollaire celle du financement public de la vie politique.

1. LA VITALITÉ DU PHÉNOMÈNE PARTISAN

Toutes les constitutions des pays francophones font des partis politiques les vecteurs fondamentaux du fonctionnement de la démocratie. La Déclaration de Bamako ne dit rien d'autres en rappelant que la « démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'homme. » Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Ce postulat doit donc conduire « à impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la, majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions... » De fait, et sous réserve des exigences démocratiques, la liberté de création des partis politiques est désormais la règle quasi générale dans les Etats francophones.

Le système des partis peut varier d'un pays à l'autre, mais les principes juridiques qui commandent la création des partis sont communs à toutes les démocraties. Les constitutions des Etats offrent des exemples remarquables de ces conditions imposées aux partis mais qui semblent être nécessaires à toute société démocratique : respect de l'intégrité territoriale, de la laïcité (dans un certain nombre de pays), de la forme républicaine du gouvernement, des droits fondamentaux. Au respect de ces principes généraux, les constitutions des Etats africains francophones ajoutent l'interdiction de créer un parti politique sur une base ethnique, raciale, régionale ou religieuse.

Cette liberté retrouvée a eu inévitablement pour conséquence immédiate une prolifération de partis « déclarés » (parfois plusieurs centaines), de partis fictifs dont l'existence matérielle se résumait parfois à l'octroi d'un récépissé par les autorités concernées. Ce phénomène de foisonnement des partis que l'on retrouve un peu partout en Afrique, mais aussi en Europe centrale et orientale (en Ex. République Yougoslave de Macédoine, en Bulgarie et en Roumanie) participe, d'une certaine manière, du défoulement qui a pu suivre une longue période d'abstinence politique et électorale. L'expérience a déjà montré que très vite (dès les premières échéances électorales) seules quelques formations politiques émergent et se transforment (après des fusions, des alliances plus ou moins tactiques ou des absorptions pures et simples) en pôles de rassemblement. Autant dire que « l'antienne » du trop grand nombre de partis qui, pour certains d'entre eux, exacerberaient les antagonismes ethniques ou régionaux, ne tient pas. Partiellement vraie, cette affirmation sert le plus souvent de « repoussoir » brandi par les nostalgiques des anciens partis uniques. Que certaines formations politiques, parfois très importantes, s'adosent à un groupe communautaire, ou à une région, ne les empêchent pas nécessairement de défendre un projet national.

Quoiqu'il en soit, on assiste depuis 2004 à une meilleure structuration de l'espace partisan dans les pays francophones d'Afrique ou d'Europe Centrale et orientale. Celui-ci ne se réduit plus à un face à face entre les ex partis uniques et les partis dits « démocratiques ». Ce type de bipartisme dogmatique a cédé progressivement le terrain à des antagonismes fondés, non pas sur une opposition idéologique ou sur des choix de sociétés, mais plutôt sur des critères de gouvernance ou de gestion de l'Etat. Parallèlement à cette rationalisation de l'échiquier partisan, on assiste à une plus grande cohérence des structures et des doctrines des partis politiques. A l'improvisation partisane des premières années de multipartisme intégral (profusion de partis « cartables » selon une expression couramment utilisée en Mauritanie) a succédé une organisation plus stricte des partis obéissant à des principes démocratiques, notamment pour la désignation de leurs principaux responsables.

Dotés désormais de véritables statuts qui fixent les règles de fonctionnement des différents organes, les partis sont plus à même de définir de véritables stratégies de conquête du pouvoir, fondées sur des programmes, éventuellement autour d'alliances nouées avec d'autres partis. Leurs organes de direction, dont les membres sont en principe élus démocratiquement, se réunissent de façon régulière pour définir la politique du parti. Même si on relève encore des insuffisances dans le fonctionnement démocratique des formations politiques, celles-ci n'affectent pas la vitalité du phénomène partisan.

Si la culture pluraliste est encore absente dans la pratique de nombreux partis politiques, ceux-ci ont surtout à surmonter les obstacles de la précarité matérielle et financière qui, poussés jusqu'à leur paroxysme, peuvent tout simplement annihiler la portée du principe de l'égalité devant le suffrage universel.

2. LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES

Il s'agit là d'une question récurrente dont l'urgence se pose au fur et à mesure que se met en place un processus de consolidation de la démocratie et que les conditions d'une vie politique apaisée commencent à s'imposer. Parmi celles-ci, figurent sans conteste l'égalité devant le suffrage universel et donc la nécessité d'offrir aux acteurs politiques, notamment aux partis, les moyens de participer à une compétition électorale.

Les réponses à la question du financement public des partis clairement posée par la Déclaration de Bamako, sont donc indissociables de la volonté d'enraciner le pluralisme partisan et de permettre ainsi à toutes les formations politiques de faire désormais face à une situation concurrentielle. Cette dernière exigence est d'autant plus forte que, dans le prolongement de l'ancien régime de parti unique, il existe toujours, dans de nombreux pays francophones d'Afrique et d'Europe, des disparités considérables entre les partis au pouvoir ayant accès à tous les moyens de l'Etat et les formations d'opposition. Cela montre bien que ce qui est en jeu dans le financement public des partis, c'est autant le bon fonctionnement du multipartisme que la moralisation de la vie politique, en particulier à travers une plus grande transparence.

De nombreux Etats francophones ont déjà mis en place un système de financement public de la vie politique, recouvrant soit le seul fonctionnement des partis politiques, soit celui-ci et le financement des campagnes électorales, ce dispositif étant en tout état de cause accompagné d'un mécanisme de contrôle de l'aide accordée. Ce sont généralement les lois ou chartes relatives aux partis politiques qui prévoient un tel système de financement et en fixent surtout les modalités pratiques, notamment les multiples critères (nombre de voix, type d'élection, prestation de services...) sur lesquels se fonde la répartition de l'aide. Il est rare que les Constitutions en fassent mention, mais même dans ce cas, ce sont les textes législatifs et réglementaires qui déterminent les conditions de leur mise en œuvre. Les constitutions du Congo, de la République démocratique du Congo (RDC), du Rwanda et des Seychelles font expressément référence à l'aide de l'Etat aux partis.

A ce jour, plus d'une vingtaine de pays de l'espace francophone a prévu ce mode de financement public des partis politiques. (Albanie, Bénin, Bulgarie, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Canada, Cap Vert, Congo, Côte d'Ivoire, France, Haïti, Mauritanie, Madagascar, Québec, Ex. République Yougoslave de Macédoine, Mali, Moldavie, Roumanie, RDC, Rwanda, Seychelles, Togo, Tunisie). Mais parmi eux, certains ne l'ont pas encore mis en œuvre (Bénin), quand d'autres, comme le Niger ou le Cameroun n'y recourent que si l'état des finances publiques le permet. Il faut néanmoins préciser que des Etats qui n'ont toujours pas adopté le mécanisme de financement public des partis prennent en charge les frais d'impression du matériel de propagande électorale ou d'affichage des professions de foi.

En matière de financement public des partis, en tant qu'institutions, mais aussi celui des campagnes électorales, il n'y a pas de règle unique, a fortiori de modèle transposable d'un pays à un autre. Les systèmes sont très variés et ils prennent généralement en compte les facteurs propres à chaque Etat, qu'il s'agisse de sa capacité financière, du nombre de partis concernés, de la légalité ou non des candidatures indépendantes ou tout simplement de la volonté du législateur d'ouvrir le plus possible l'accès à la compétition électorale. C'est cette dernière orientation qu'ont choisie les autorités mauritaniennes de transition, sur la base d'une étude faite à leur demande par un expert de l'OIF. Le nouveau système de financement public des partis qui succède à celui mis en place en 1991, complété et révisé en 2001, résulte d'une large concertation avec les partis politiques. Il couvre, comme l'avait suggéré un rapport d'un groupe de réflexion sur le processus de transition, en octobre 2005, aussi bien le fonctionnement des partis que les dépenses afférentes aux élections, désormais ouvertes aux candidats indépendants.

Les critères de financement des partis politiques, en tant que tels, varient certes d'un pays à un autre, mais ils se recoupent généralement par la prise en compte croisée du nombre de voix aux scrutins nationaux (législatifs) ou locaux, et du nombre d'élus au Parlement. S'il existe parfois un seuil minimal au dessous duquel l'aide de l'Etat ne peut être accordée (5 % le plus souvent, rarement moins), le financement public peut aussi inclure un montant forfaitaire alloué de manière égale à tous les partis politiques. Les aides de l'Etat, de quelque nature qu'elles soient (cela est surtout vrai pour le financement des campagnes électorales) sont en principe soumises au contrôle d'une autorité juridictionnelle, différente selon les pays (le plus souvent Cour des Comptes, ou section spécialisée d'une Cour suprême, ou éventuellement Conseil ou Cour constitutionnelle). Or, dans les faits, et cela est surtout vrai pour les pays francophones d'Afrique, ce contrôle n'est pas toujours effectif.

Au Mali où le système de financement public fonctionne depuis 2000, toutes les conditions auxquelles sont soumis les partis destinataires de l'aide n'ont pas été remplies (tenue de comptes annuels auprès de la Cour des Comptes) jusqu'en 2005. La Cour suprême, chargée du contrôle des finances des partis, a dénoncé cet état de fait et décidé que l'aide serait momentanément suspendue. Cette décision a été d'une certaine manière contournée par un compromis politique passé entre l'Etat et les partis, aux termes duquel ces derniers se voyaient octroyer une « subvention exceptionnelle » équivalente au montant prévu pour le financement de l'année 2005.

Ce qu'il faut, en fin de compte, retenir, c'est que la difficulté du système de financement public, tant des partis que des campagnes électorales, est de tenir compte de facteurs objectifs (pourcentage de suffrages obtenus aux élections précédentes, nombre d'élus, présentation de candidats dans un minimum de circonscriptions), sans porter atteinte aux principes de liberté et d'égalité entre les partis et sans compromettre l'expression démocratique des différents courants d'opinion. Les vertus, notamment de transparence, qui sont attachées au système de financement public des partis, font regretter qu'un nombre encore insuffisant de pays francophones l'ait adopté. Mais dans le même temps, il est bon de rappeler que ce n'est que très récemment que des pays comme la France (en 1988) ou les Etats-Unis se sont engagés sur la voie d'une moralisation de la vie politique et d'une plus grande transparence des finances des partis, par le biais d'une législation sur le financement des partis.

La question du statut de l'opposition est étroitement liée à celle du financement public des formations politiques. Elle ne saurait recevoir une réponse toute faite tant elle dépend de la scène politique locale et, précisément, du système de partis en présence duquel on se trouve. La reconnaissance plus ou moins officielle d'un chef de l'opposition n'est aussi qu'une solution parmi d'autres, dont l'expérience montre qu'elle n'est guère concevable que dans le cas d'un bipartisme de fait. Ce qui est peut être à retenir, c'est qu'on est encore loin d'avoir exploré toutes les voies et que la réflexion sur ce sujet doit se poursuivre.

Financement des partis politiques et/ou de la campagne électorale

PAYS	DATE D'ADOPTION DE LA LOI	SPÉCIFICITÉS	MODALITÉS D'APPLICATION
Côte d'Ivoire	Décision n° 2005-07 /PR du 15 juillet 2005 relative au financement sur fonds publics des partis et groupements politiques et des candidats à l'élection présidentielle	<p>Ce montant représente le 1/1000ème du budget de l'Etat (article 3). Il se répartit, d'une part (2/5), entre les partis et groupements politiques en fonction des suffrages obtenus aux législatives (au moins 10 %) et d'autre part (2/5), aux mêmes formations politiques proportionnellement au nombre de sièges obtenus à l'Assemblée nationale. Le 1/5 restant est versé aux groupes parlementaires au prorata du nombre de députés inscrits (articles 4 à 7).</p> <p>Pour les candidats à l'élection présidentielle ayant obtenu au moins 10 % des suffrages, ils reçoivent également une subvention forfaitaire (2/5 du montant prévu). Le reliquat (3/5) est affecté aux candidats en fonction du nombre des suffrages obtenus (articles 9 à 12).</p> <p>Il est dorénavant interdit aux formations politiques de recevoir des contributions financières ou aides matérielles des personnes morales publiques, des entreprises ou organisations étrangères (article 13).</p> <p>En contrepartie, les partis et candidats doivent rendre compte, chaque année, de l'utilisation des montants versés. La Cour des comptes peut entendre les responsables politiques sur les bilans qu'ils lui soumettent annuellement. En cas de non respect des dispositions de cette loi, les partis s'exposent à la suspension des subventions prévues et/ou aux poursuites judiciaires (articles 15 à 21).</p>	Les dispositions de cette loi s'appliqueront, si les décrets en sont publiés, aux prochaines élections dans ce pays.
Haïti	Le Code électoral, adopté le 3 février 2005, fixe le cadre du financement (public et privé) de la campagne électorale	<p>Le décret électoral prévoit un financement des partis politiques pour les élections de 2006 (article 148). Pour cela, les partis doivent compter en leur sein au moins 40.000 électeurs haïtiens.</p> <p>Le financement privé des partis est réglementé : il ne doit pas dépasser 1 million de gourdes par personne physique ou morale et doit être communiqué au CEP.</p> <p>Les partis n'ayant pu satisfaire aux conditions posées par la loi, le gouvernement a financé équitablement les candidats à la présidentielle (13.000 \$ environ), aux sénatoriales (3000 \$ environ) et aux législatives (1000 \$ environ).</p> <p>Le gouvernement a mis à la disposition des partis 55 millions de gourdes (soit 1,3 million \$).</p>	
Mauritanie	Le projet d'ordonnance a été adopté et sera adopté définitivement par le CMJD dans les prochains jours.	<p>« Les partis ou groupements politiques reconnus ou ayant totalisé au moins 1 % des suffrages exprimés, au niveau national, au premier tour des plus récentes élections municipales générales, peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dont le montant est inscrit dans la loi des finances ».</p> <p>Une première tranche (30 %) est répartie à égalité entre les partis ou groupements politiques. La part de chaque parti ou groupement ne peut être inférieure à cinq (5) millions.</p> <p>La deuxième tranche (70) est répartie entre les partis ou groupements politiques au prorata des voix obtenues à l'issue du premier tour des plus récentes élections municipales générales.</p>	Les dispositions de l'ordonnance s'appliqueront aux prochaines élections.