

**L'ASSISTANCE ÉLECTORALE MULTILATÉRALE :
UN PROCÉDÉ INCONTOURNABLE,
MAIS INSUFFISANT DE PACIFICATION DES ÉTATS**

par Sacha NESTOROVIC*

Depuis quelques années, l'organisation d'élections démocratiques, réalisée avec l'assistance électorale des organisations intergouvernementales, est devenue un procédé incontournable de pacification des États. Dans les États en transition démocratique, l'assistance électorale est en effet utilisée comme un moyen permettant la mise en place d'un pouvoir démocratique, censé par la suite stabiliser le pays. Les solutions proposées pour résoudre les crises les plus récentes, comme celles qui ont secoué certains pays d'Afrique, confirment cette tendance. Cette pratique a suscité cependant de nombreuses controverses, à la suite notamment des missions d'assistance électorale n'ayant pas obtenu les résultats escomptés. Cet article se propose avant tout de déterminer les limites de ce procédé singulier au service de la paix.

In recent years, organizing democratic elections through assistance provided by intergovernmental bodies has become a necessary means of encouraging the pacification of states. In the case of states transitioning to democracy, electoral assistance is utilized as a means of facilitating the establishment of a democratic authority and thus introduces a measure of stability in a country. Solutions proposed for resolving more recent crises such as those which disrupted the stability of certain African countries, appear to confirm this trend. However, this practice has given rise to several controversies, especially following certain electoral assistance missions which did not produce anticipated outcomes. This article aims primarily at determining the limitations inherent in this type of process in the service of peace.

* . Docteur en droit et observateur électorale des organisations intergouvernementales. Il est auteur de l'ouvrage : *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 2012. Il est également chargé de cours à l'Université de Lyon 2.

SOMMAIRE

I)	Les facteurs endogènes limitant la portée de l'assistance électorale dans le processus de pacification des États	719
1)	Les difficultés liées à l'appréciation des processus électoraux	719
2)	Les lacunes des instruments juridiques des missions d'assistance électorale.....	723
II)	Les facteurs exogènes limitant la portée de l'assistance électorale dans le processus de pacification des États	726
1)	Les limites dues à la situation conjoncturelle des États en transition démocratique	727
2)	Les limites dues à la situation structurelle des États en transition démocratique : l'obstacle culturel	730
Conclusion		733

La période de l'après Guerre froide s'est caractérisée par la prolifération des conflits intra-étatiques. Cette réalité a conduit à la redéfinition de la notion de paix et a abouti à l'élaboration de nouveaux concepts et méthodes de pacification des États. La nouvelle doctrine de la paix qui en a résulté s'est illustrée, entre autres, par le développement de la théorie de la paix démocratique, selon laquelle la démocratie serait un facteur de paix sur le plan national¹ comme sur le plan international². Dans le cadre de cette nouvelle approche, la démocratisation – qui a bien sûr pour but de conduire, à terme, à la démocratie – est devenue un vecteur essentiel de la stabilisation des États. Elle a été systématiquement intégrée dans la quasi-totalité des accords de paix (Afghanistan, Côte d'Ivoire...), ou a entériné bon nombre de solutions de sortie de crise (cas notamment des révoltes tunisienne et égyptienne de 2011). Ainsi, la démocratie – notion de droit constitutionnel –, qui était traditionnellement analysée comme un mode de dévolution du pouvoir, est progressivement devenue aussi un élément de consolidation de la paix – notion de droit international.

Cette internationalisation de « l'impératif démocratique », bien que touchant aux divers domaines, concernant par exemple aussi bien la réorganisation des forces armées d'un pays et leur soumission aux pouvoirs politiques que l'éducation civique des citoyens, se manifeste, sous sa forme la plus visible, par l'organisation d'élections démocratiques. La perspective de telles élections, et à plus long terme, d'une démocratie a suscité beaucoup d'espoir et d'enthousiasme auprès des populations des pays concernés, mais aussi au niveau international. En l'espace de quelques années seulement, l'organisation d'élections démocra-

-
1. Grâce aux mécanismes des élections, le pouvoir et ses décisions sont plus légitimes et donc moins contestables puisqu'ils sont censés avoir l'accord de la majorité.
 2. L'absence de guerres entre sociétés démocratiques s'expliquerait tout d'abord par le partage d'une culture politique commune qui privilégie la conciliation, le compromis et la diplomatie pour résoudre les différends. Le pacifisme des régimes démocratiques est également dû aux limites fixées par des contraintes institutionnelles, ainsi qu'à d'éventuelles pressions qu'est susceptible d'exercer l'opinion publique.

tiques sous l'égide de la communauté internationale est devenue l'unique option envisageable et acceptable pour parachever les processus de transition démocratique, en comblant notamment le vide de pouvoir et l'absence d'autorité représentative et légitime caractérisant certains États. Le recours aux élections est ainsi apparu comme un passage obligé et un remède miracle pour les pays en transition démocratique. Dans un premier temps, la mise en route des processus électoraux devait apaiser les tensions en offrant à tous les acteurs politiques la possibilité de prendre le pouvoir, tandis que l'issue des élections devait conduire à l'établissement d'un pouvoir légitime, censé par la suite assurer la stabilité du pays. Tel a été notamment le cas en Afghanistan, en Irak, mais aussi tout récemment dans de nombreux pays du monde arabe.

Le principe d'élection a été reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 (article 21, paragraphe 3³) et par d'autres instruments de protection des droits de l'homme (tout particulièrement l'article 25, al. b) du Pacte relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies de 1966⁴). Malgré cette reconnaissance universelle, ce n'est que quelques décennies plus tard que ce principe a été véritablement consacré par les organisations intergouvernementales. Certaines de ces organisations, comme l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ou l'Union européenne (UE), ont dès la fin de la guerre froide accordé des garanties importantes à ce principe, tandis que d'autres comme l'Union

-
3. D'après l'article 21 : « La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».
 4. Ce Pacte rappelle les droits électoraux de la DUDH, notamment à travers son article 25, qui énonce que « Tout citoyen a le droit et la possibilité...b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs...c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ».

africaine (UA)⁵ ne l'ont fait que bien plus tard⁶. Sur le terrain, la consécration effective du principe d'élection est réalisée principalement à travers les missions d'assistance électorale. Au sens strict, l'assistance électorale est le processus qui vise à doter des pays demandeurs de la capacité d'organiser à l'avenir des élections sans aide extérieure⁷. Cette assistance s'effectue essentiellement par le biais des organisations intergouvernementales. Il s'agit donc d'une aide multilatérale qui peut provenir de divers organismes internationaux et régionaux.

Par l'implantation des processus électoraux, il s'agit de mettre à la disposition des différents groupes composant une société un système pacifique de dévolution de pouvoir et de gestion des conflits. L'organisation d'élections démocratiques n'a en effet pas pour but de faire disparaître les conflits puisqu'elle ne traite pas leurs causes. Elle propose uniquement aux différents partis constitutifs d'une société de réaliser leurs revendications, qu'elles soient politiques, économiques ou sociales par le canal pacifique de l'élection. Dans les États entamant une transition démocratique, et notamment lorsqu'ils ont connu un conflit, la mise en place des processus électoraux incite les anciens belligérants à abandonner les moyens violents pour la réalisation de leurs revendications, les amenant ainsi à se transformer en partis politiques capables de mener une campagne électorale. L'implantation des processus électoraux évite de ce fait que les désaccords au sein d'une société s'expriment par la violence. C'est dans ce sens là que l'assistance électorale contribue à la pacification des États.

5. Ce n'est en effet qu'en 2007 que l'UA a adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Cette Charte est entrée en vigueur le 15 février 2012.

6. Chronologiquement, ce sont les organisations intergouvernementales au sein desquelles les pays occidentaux sont majoritaires, ou ont une influence prépondérante, qui ont été les premières à se doter d'un cadre juridique permettant le développement de l'assistance électorale. Elles ont été suivies quelques années plus tard par les autres organisations, dont la composition Étatique était plus hétérogène.

7. PNUD, « Assistance électorale », *Notions Essentielles*, n° 14, décembre 2003, p. 1.

Cette pratique a suscité cependant de nombreuses controverses à la suite notamment des missions d'assistance électorale n'ayant pas obtenu des résultats escomptés. Les élections organisées, sous l'égide de la communauté internationale, en Afghanistan, en Irak et dans bien d'autres pays, se sont dans de nombreux cas soldées par l'arrivée au pouvoir des partis politiques constitués sur des bases ethniques ou religieuses, avec pour conséquence d'importants blocages institutionnels et un ralentissement, voire un arrêt de l'avancée des processus de paix. Dans d'autres cas, il est arrivé que l'organisation même du scrutin soit à l'origine des affrontements armés. Les violences postélectorales qui ont embrasé la Côte d'Ivoire après les élections présidentielles de novembre 2010 en sont le tout dernier exemple. Ces déconvenues ont provoqué de nombreuses interrogations quant au réel apport de l'assistance électorale à la consolidation de la paix, et amènent dès lors à identifier les obstacles que doivent surmonter ces missions pour parvenir à imposer le principe d'élection de façon durable.

Les effets de l'assistance électorale dans une optique de pacification des États paraissent aujourd'hui atténués par des facteurs d'ordre aussi bien endogène qu'exogène. Les facteurs inhérents aux missions d'assistance électorale elles-mêmes, comme sa capacité d'imposer ses conclusions quant à la régularité d'un processus électoral à l'ensemble des acteurs politiques, ainsi qu'à l'opinion publique, se sont très vite révélés insuffisants et ont mis en avant les limites d'une intervention apportée de l'extérieur. Ensuite, l'environnement global dans lequel se déroulent les élections, c'est-à-dire la situation conjoncturelle et structurelle des États en transition démocratique, est également apparu comme l'un des facteurs essentiels de la réussite ou de l'échec de ces opérations. Pour bien resituer l'assistance électorale par rapport à ce qu'elle est véritablement et saisir les capacités réelles de ces missions, il convient d'analyser cette pratique par rapport à des facteurs aussi bien internes qu'externes susceptibles d'avoir une incidence sur la portée de ce nouveau procédé au service de la paix.

I) Les facteurs endogènes limitant la portée de l'assistance électorale dans le processus de pacification des États

En raison d'une pratique souple en matière d'appréciation des processus électoraux, les missions d'assistance électorale ont du mal à imposer leur point de vue à tous les acteurs politiques, ainsi qu'à la population des pays concernés (1). Ces difficultés sont atténuées par les lacunes des instruments juridiques qui encadrent cette pratique (2).

1) Les difficultés liées à l'appréciation des processus électoraux

Pour être qualifiées de démocratiques, les élections doivent correspondre à un certain nombre de critères internationalement acceptés. Même si les termes employés peuvent légèrement varier d'une organisation à l'autre, ils correspondent aux mêmes exigences⁸. D'après les critères communément admis, les élections démocratiques doivent être « honnêtes », « libres » et « équitables ».

Le problème est que ces notions sont assez vagues et leur interprétation tout aussi vaste. Si chaque organisation précise ce qu'elle entend par élections « honnêtes »⁹, « libres » et « équitables », dans les faits, l'appréciation de ces critères pose quelques difficultés. En effet, même si la plupart des organisations ont mis en place des grilles d'observation pour apprécier la régularité d'un processus électoral, l'appréciation de l'ensemble d'un processus

8. Certaines organisations, comme l'OSCE, emploient le terme d'élections « justes », d'autres, comme les Nations Unies, celui d'élections « équitables ». Les deux notions recouvrent les mêmes exigences puisqu'elles supposent que l'ensemble des participants au processus électoral soit soumis aux mêmes conditions.

9. Pour l'OSCE, par exemple, « le concept d'élections honnêtes suppose que le processus électoral se déroule dans la transparence et conformément à l'obligation de rendre des comptes et que l'électorat soit en mesure de faire un choix réel et informé ». Voir : OSCE, « Manuel d'observation électorale », 5^e éd., Varsovie, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, 2005, p. 20.

électoral relève au final des observateurs internationaux (et tout particulièrement du chef de la mission) chargés de vérifier si ces normes sont bien appliquées. Il s'agit donc au final d'un jugement humain, ayant pour base des faits relatés par d'autres individus, et donc une appréciation qui parfois peut être subjective¹⁰.

Le risque de subjectivité d'une telle appréciation des processus électoraux est d'autant plus élevé que les missions d'assistance électorale comportent des dangers d'instrumentalisation. Ce sont en effet les choix des hommes politiques qui orientent un pays dans un sens ou un autre. Ces choix sont fonction de leur sensibilité et de leur vision du monde. En fonction de leur sensibilité, ils peuvent, par exemple, choisir de privilégier les relations économiques avec un pays ou un groupe de pays particulier. En opérant une sélection parmi les hommes qui seront amenés à gouverner un pays, les élections déterminent également les orientations politiques et économiques de ces États, ce qui peut avoir d'importantes répercussions sur la politique étrangère des grandes puissances. Ainsi, l'ampleur des enjeux liés aux résultats des processus électoraux explique en partie l'instrumentalisation ou les tentatives d'instrumentalisation de l'assistance électorale. Ces pratiques ont porté atteinte à la crédibilité des missions d'assistance électorale et ont par là même réduit sa capacité d'enracinement des processus électoraux.

La difficulté en matière d'appréciation de la régularité d'un processus électoral réside également dans le fait que la plupart des élections peuvent être entachées d'irrégularité. Aucun processus électoral n'est parfaitement démocratique, ce dernier qualificatif renvoyant plutôt à un idéal à atteindre. Ainsi, dans les pays pauvres en expérience démocratique, il n'est pas étonnant que les premières élections soient imparfaites. Dans ce dernier cas, le problème est de savoir quelle attitude adopter face à ces irrégularités électorales. Si des fraudes électorales ont été constatées, alors que

10. Sacha NESTOROVIC, *L'assistance électorale multilatérale : promouvoir la paix par la démocratie*, coll. Logiques Juridiques, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 207.

dans l'ensemble le processus électoral est resté conforme aux exigences d'une élection démocratique, il est délicat de définir l'attitude à adopter. Dans le même sens, il est difficile de déterminer la proportion acceptable d'irrégularités électorales et de savoir si l'on doit annuler et réorganiser les élections dans tout le pays, ou au contraire valider les résultats électoraux malgré ces imperfections. L'élection présidentielle afghane du 20 août 2009 est représentative des difficultés rencontrées par les organisations intergouvernementales lorsqu'elles doivent apprécier un processus électoral. Quelques jours après cette élection, les tensions ont éclaté au sein même de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) quant à l'attitude à adopter par rapport aux fraudes qui ont entaché le scrutin. Le Représentant spécial adjoint de l'ONU en Afghanistan, qui prônait la fermeté à l'égard de la fraude électorale et un recomptage des votes, a reproché aux Nations Unies d'avoir fermé les yeux sur la fraude. Il a été limogé le 30 septembre 2009.

Les organisations intergouvernementales sont donc parfois contraintes de se prononcer sur la régularité d'un processus électoral dans des contextes de fortes tensions où toute prise de position peut avoir des conséquences extrêmement dommageables, tant sur le processus de démocratisation que sur la paix intérieure. L'annulation, par exemple, de tout le processus électoral pour cause de fraudes risque d'attiser les tensions et de mettre un terme aux progrès démocratiques réalisés dans le pays, tandis que la décision de valider les élections en dépit des irrégularités constatées sur le terrain peut, en plus d'envenimer une situation déjà tendue, discréditer l'organisation en question auprès d'une bonne partie de l'opinion publique, surtout du côté des vaincus. Aussi, les organisations n'ont pas toujours de réponse idéale à apporter à des situations d'une grande complexité et se retrouvent parfois même à devoir choisir la moins mauvaise des solutions. En pratique, si les irrégularités constatées n'ont aucune incidence sur le résultat final des élections, les missions d'observation électorale valident le scrutin, tout en mentionnant les anomalies constatées. C'est ce qui s'est en partie passé lors des élections présidentielles en Côte d'Ivoire en novembre 2010.

Cette façon d'interpréter les irrégularités qui peuvent entacher un processus électoral est reflétée par les rapports des missions d'observation électorale. Ceux-ci témoignent souvent de l'utilisation de termes généraux et peu précis pour décrire le degré de régularité d'une élection. Dans sa déclaration préliminaire sur les élections législatives au Togo, l'Union européenne a considéré que « les élections législatives du 14 octobre 2007 se sont [...] déroulées dans des conditions globalement satisfaisantes »¹¹. Le recours aux termes vagues pour juger de la régularité d'un processus électoral est en fait juste et en adéquation avec les faits constatés sur le terrain puisque la plupart des élections connaissent des irrégularités plus ou moins importantes. Si cette façon de procéder permet aux organisations de donner un point de vue réaliste, elle a pour inconvénient de compliquer la situation, car les conclusions des rapports qui valident les élections tout en reconnaissant les fraudes peuvent servir d'arguments aussi bien aux perdants – cherchant par exemple à justifier les manifestations – qu'aux gagnants, cherchant, quant à eux, à légitimer *a posteriori* leur prise de pouvoir. Lorsque les rapports de l'observation électorale ne sont pas nets ni précis, ils peuvent accroître la confusion et le flou général qui prévalent dans le pays. En procédant de la sorte, les organisations intergouvernementales peuvent apparaître comme hésitantes aux yeux de l'opinion publique. Leur crédibilité peut ainsi être atténuée et leur impartialité remise en cause. En Géorgie et en Arménie, les rapports de l'OSCE sur les élections de 2007 et 2008 n'ont pas été acceptés par les partis d'opposition, qui ont estimé qu'ils ne reflétaient pas complètement la réalité.

Les difficultés liées à l'appréciation des processus électoraux sont donc de nature à nuire à l'autorité des missions d'assistance électorale. Cette façon apparaît cependant comme la plus appropriée et la plus acceptable. Les organisations intergouvernementales ne peuvent en effet pas se permettre de ne pas relever les irrégularités électorales car c'est l'essence même de leur mission. Par ailleurs, annuler tout un processus électoral à cause de quelques cas de fraude paraît dis-

11. Union européenne, « Mission d'observation électorale au Togo : Déclaration préliminaire », 16 octobre 2007, p. 2.

proportionné et surtout irréalisable en raison notamment des moyens qu'une telle initiative impliquerait. La meilleure solution est peut-être de réorganiser les élections là où les fraudes ont été constatées, à l'instar de ce qui s'est passé en Macédoine en 2009. Le rôle de l'assistance électorale dans l'enracinement des processus électoraux est également lié aux moyens de pression dont dispose la communauté internationale pour faire accepter le verdict de ces missions à l'ensemble des acteurs politiques.

2) Les lacunes des instruments juridiques des missions d'assistance électorale

Au niveau international ou régional, il n'existe pas de mécanismes de sanction spécialement prévus pour obliger un État à se conformer aux exigences électorales des organisations intergouvernementales. La plupart des sanctions envisageables visent à punir des manquements aux valeurs démocratiques. C'est dans la mesure où les rapports d'observation électorale sont pris en compte pour apprécier le caractère démocratique d'un régime que les missions d'assistance électorale peuvent donner lieu à des sanctions. En effet, comme le souligne Jean d'Aspremont « c'est le défaut d'une élection régulière des détenteurs du pouvoir ou de ceux qui les contrôlent qui conduit à juger un État non démocratique »¹². La régularité d'un processus électoral est donc étroitement prise en compte pour apprécier le caractère démocratique d'un gouvernement et c'est à ce titre qu'elle peut engendrer les sanctions. L'acceptation des résultats électoraux est un autre élément déterminant¹³.

12. Jean d'ASPREMONT, *L'État non démocratique en droit international : une étude critique du droit international positif et de la pratique contemporaine*, Paris, Pedone, 2008, p. 13.

13. D'après l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions « Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ».

La plupart des organisations intergouvernementales se sont dotées de moyens permettant de sanctionner un État qui n'aurait pas organisé d'élections régulières ou ne respecterait pas les résultats électoraux. Il s'agit le plus souvent des mesures de suspension ou de l'exclusion de l'État réfractaire. L'exclusion fait perdre à l'État en question la qualité de membre de l'organisation, et par là même, tous les avantages attachés à cette qualité, tandis que la suspension est une privation partielle et momentanée de certains des droits de l'État membre : celui-ci doit donc continuer à respecter ses engagements envers l'organisation¹⁴. Des sanctions économiques peuvent également être adoptées.

Le problème est qu'en matière d'assistance et d'observation électorale, les sanctions prévues par les instruments juridiques régionaux et internationaux sont en réalité difficilement applicables et s'avèrent souvent insuffisantes pour contraindre les acteurs politiques des pays concernés à se plier aux recommandations de ces missions. En effet, la suspension d'un État d'une organisation intergouvernementale doit généralement être approuvée par au moins la majorité des États qui composent cette organisation. En ce qui concerne l'Organisation des États américains (OEA), par exemple, la décision de suspension doit être approuvée par les deux tiers des États¹⁵. Il s'agit donc de décisions politiques. Un certain consensus entre les États membres d'une organisation est donc indispensable pour l'adoption des sanctions. Selon les organisations, ce consensus est plus ou moins difficile à trouver. Au niveau des Nations Unies, en raison du droit de veto accordé aux cinq membres permanents, il est impossible de condamner l'un de ces membres et il est très difficile de sanctionner des États disposant de relations diplomatiques solides avec l'une de ces puissances.

En réalité, les sanctions pour défaut d'élections régulières n'ont été prises qu'à de rares occasions et uniquement dans un

14. Anne WEBER, *Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, Paris, Pedone, 2008, p. 259.

15. Article 21 de la Charte interaméricaine de la démocratie.

certains sens. Les États représentant un enjeu géostratégique important pour les pays les plus influents des organisations intergouvernementales ne sont que rarement inquiétés. Le comportement de leurs dirigeants suscite souvent des indignations et de la réprobation, mais pas de sanction juridique, les mécanismes de sanctions étant souvent bloqués par les États les plus influents de ces organisations. Il y a donc une forte inégalité de traitement entre les États et les exemples ne manquent pas. Le Commonwealth a, par exemple, exclu le Zimbabwe, en 2002, pour défaut d'élection démocratique, mais n'a pas pris de telles mesures contre le Nigeria en 2007, qui n'a pourtant pas organisé de véritables élections démocratiques. Ces pratiques confirment les propos de Jean d'Aspremont lorsqu'il observe que « selon leurs enjeux politiques, sécuritaires, militaires ou économiques, les États démocratiques s'accommodent du régime politique illicite de certains de leurs partenaires, même si occasionnellement ils en ressentent quelque embarras »¹⁶.

Enfin, en marge de ces pratiques peu équitables, la question de l'efficacité des sanctions reste entière. Les sanctions prises se sont avérées souvent insuffisantes et inadaptées pour contraindre les acteurs politiques à respecter les critères internationaux et régionaux en matière électorale. La suspension ou l'exclusion d'un État d'une organisation intergouvernementale ne conduisent pas forcément à l'effondrement d'un régime politique, ni à son évolution vers plus de démocratie. Le président du Zimbabwe est resté au pouvoir malgré la suspension de son pays du Commonwealth. En ce qui concerne les sanctions économiques ou le refus d'accorder des visas aux dirigeants des pays incriminés, force est de constater que ces mesures ont peu d'impact sur le comportement des autorités en place. Des mesures prises par l'Union européenne à l'encontre des dirigeants de certains États n'ont produit leurs effets qu'à l'égard d'une poignée de pays, comme la Birmanie par exemple, qui a entamé une transition démocratique depuis 2012. Dans la plupart des autres cas, ces mesures sont restées sans conséquences sur l'évolution démocratique des pays visés. D'ailleurs, de nombreux spécialistes des relations internationales dénoncent ces

16. Jean d'ASPREMONT, préc., note 12, p. 334.

pratiques. Boutros Boutros-Ghali remettait en cause les effets des sanctions économiques à l'encontre des populations vivant sous un ordre dictatorial. D'après lui, ces sanctions pénalisent les populations et en aucune manière les dirigeants coupables. Elles constituent alors, écrit-il, « des violations des droits de l'homme perpétrées au nom des droits de l'homme »¹⁷.

Ainsi, la pratique des sanctions selon une politique de « deux poids, deux mesures » s'est révélée insuffisante à plusieurs égards. En effet, elle ne semble pas permettre de contraindre les États à organiser des élections régulières, ni les acteurs politiques à en respecter les résultats. En outre, elle a accru la méfiance vis-à-vis de l'assistance électorale, renforçant ainsi la conviction d'une instrumentalisation de ces missions et conduisant à terme à un potentiel rejet de ces opérations. Au-delà de ces difficultés inhérentes aux processus électoraux et aux pratiques des organisations intergouvernementales, l'impact de l'assistance électorale dans le processus de pacification des États est également lié à la situation conjoncturelle et structurelle des pays où sont déployées ces missions.

II) Les facteurs exogènes limitant la portée de l'assistance électorale dans le processus de pacification des États

Les missions d'assistance électorale sont souvent déployées dans des contextes de fortes tensions. Ces tensions sont susceptibles de basculer en affrontements violents à tout moment et, par là même, de faire échouer l'organisation d'élections démocratiques (1). Par ailleurs, le succès des missions d'assistance électorale nécessite au préalable que, pour l'ensemble de la population et des acteurs politiques, la prise de pouvoir au moyen d'élections régulières soit le seul moyen envisageable et acceptable : en d'autres termes, la réussite de ces opérations est conditionnée par l'existence d'une culture démocratique (2).

17. Cité par Alain CAILLE, « Paix et démocratie. Une prise de repères », Centre International des Sciences de l'Homme, Unesco, 2004, p. 19.

1) Les limites dues à la situation conjoncturelle des États en transition démocratique

L'assistance électorale est principalement réalisée dans les États en transition démocratique. Si ces États présentent des similitudes, leur situation peut être aussi très différente dans la mesure où certains d'entre eux entament une transition démocratique à la suite d'un conflit, tandis que d'autres s'engagent dans cette voie à l'issue d'un processus pacifique. Ces contextes très différents ont des incidences importantes sur les effets de l'assistance électorale dans l'enracinement des processus électoraux.

En règle générale, dans les États aussi bien en crise qu'en sortie de conflit, l'organisation des élections se déroule souvent dans des contextes tendus. Les États en transition démocratique connaissent en effet une certaine instabilité, car cette phase particulière, qui se caractérise par le passage d'un régime économique et politique à un autre, crée parfois un environnement favorable à l'émergence de conflits violents. Les causes des conflits engendrées par le processus de transition sont multiples et leurs effets, interdépendants. L'opposition entre deux ordres, celui du passé et celui du présent, mais aussi l'anarchie qui prévaut dans certains pays lorsque le retour à la liberté n'est pas encadré, portent en germe des possibles conflits armés. Ces contextes tendus sont aggravés par la perspective des élections qui exacerbe encore davantage les antagonismes déjà existants et augmente les risques d'affrontements violents.

Les tensions préélectorales dans les États en transition démocratique sont tout d'abord accrues par le fait que les élections présentent des risques pour tous les acteurs politiques. Elles supposent que les autorités en place acceptent le risque de perdre le pouvoir au profit de leurs adversaires politiques. Ce risque est difficilement acceptable, car on sait bien que la perte de pouvoir signifie également la fin du monopole économique, politique et militaire, et parfois même la fin de l'immunité judiciaire, c'est-à-dire de l'impunité. En Tunisie et en Égypte, le renversement des

pouvoirs par les révoltes de 2011 a été suivi de nombreuses poursuites judiciaires à l'encontre des anciens dirigeants. En ce qui concerne l'opposition, les élections permettent de déterminer son réel poids politique. Ainsi, la perspective des élections n'enthousiasme pas forcément tous les acteurs politiques. Leur attitude pacifique ou violente à l'égard d'un système électoral est souvent intimement liée à leurs chances de gagner les élections, c'est-à-dire aux bénéfices qu'ils peuvent tirer de ce nouveau procédé.

Le risque d'un rejet des résultats électoraux et d'un retour aux méthodes violentes de prise de pouvoir est d'autant plus élevé que l'organisation des élections est un processus complexe, qui comporte des imperfections, et ce, quel que soit le pays organisateur. Ces imperfections sont cependant plus importantes dans les pays en transition démocratique, car le procédé électoral est un système nouveau qui nécessite donc de nombreuses mises au point. Il est donc presque normal d'avoir quelques défaillances lors des premières consultations électorales. L'ennui est que les acteurs locaux ne tiennent pas toujours compte de cette situation et les contestations, qui portent essentiellement sur les fraudes, peuvent facilement tourner à des émeutes post électorales. En 2008 et 2009, les contestations des processus électoraux ont donné lieu à des émeutes postélectorales dans de nombreux pays, comme au Kenya en 2008 ou en Iran et en Moldavie en 2009. Dans tous ces cas, les perdants avaient dénoncé les résultats électoraux et avaient accusé les gagnants de fraude électorale. Cette situation bien particulière des États où sont déployées les missions d'assistance électorale démontre à la fois l'utilité d'une pré-

sence extérieure indépendante et impartiale¹⁸, mais aussi ses limites¹⁹.

Le rôle pacificateur de l'assistance électorale est encore plus limité lorsque ces opérations sont déployées dans les États entamant une transition démocratique à la suite d'un conflit. Dans ce cas de figure, l'organisation d'élections par le biais de l'assistance électorale peut, faute de certaines conditions, réactiver des dynamiques guerrières conduisant à de nouveaux affrontements – ce fut notamment le cas de la Côte d'Ivoire après les élections présidentielles de novembre 2010. En règle générale, la nature et l'intensité d'un conflit influencent le sens et l'issue des élections. Lorsque les conflits sont de faible intensité, la fracture entre les différents groupes qui composent une société est moins prononcée, et la probabilité que les élections amènent au pouvoir des partis favorables à la paix est plus élevée. La construction d'une paix durable est dès lors plus rapide. En cas de conflits ethniques ou religieux plus prononcés, les effets de l'assistance électorale sont minimes. Dans l'immédiat après-guerre, l'absence d'une citoyenneté partagée ainsi que le refus des anciens belligérants de vivre ensemble aboutissent souvent à un vote ethnique et à la victoire de partis extrémistes, ce qui empêche à court terme d'amorcer une réconciliation nationale. Dans ce contexte, l'organisation d'élections a plus de mal à favoriser le dépassement des conflits, et le rôle de l'assistance électorale dans l'édification d'une paix durable se trouve dès lors forcément limité (cas de l'Irak).

Aussi, l'environnement dans lequel sont déployées les missions d'assistance électorale n'est pas toujours propice à

18. En dissuadant les acteurs politiques locaux de recourir à la fraude électorale et aux violences politiques, et en améliorant l'efficacité des structures internes chargées de l'organisation des élections, l'assistance électorale augmente la régularité du suffrage qu'elle appuie, réduisant alors les risques de contestations. On voit donc bien la dimension préventive de sa mission, puisque les causes des conflits potentiels sont déjà combattues en amont.

19. L'assistance électorale n'a toutefois qu'un effet dissuasif et incitatif, puisqu'elle ne peut en aucun cas empêcher les acteurs locaux d'agir dans un sens ou un autre.

l'organisation d'élections démocratiques ou à tout le moins à leur utilisation comme instrument de stabilisation des États. En raison de la persistance de multiples sources de conflits susceptibles de basculer à tout moment en affrontements armés, les effets de l'assistance électorale sont difficiles à appréhender et à anticiper avec certitude. Dans ces contextes bien particuliers, l'organisation des élections par le biais de l'assistance électorale ne doit donc pas être considérée comme l'aboutissement final de l'action internationale, ni comme la fin d'un mouvement général de pacification, mais plutôt comme le point de départ d'un long processus, dont la réalisation risque de connaître aussi bien des avancées que des obstructions. La portée de l'assistance électorale se retrouve également très limitée lorsque ces missions sont déployées dans des environnements dépourvus de culture démocratique.

2) Les limites dues à la situation structurelle des États en transition démocratique : l'obstacle culturel

L'enracinement des élections comme mode de distribution pacifique du pouvoir exige un environnement dans lequel ce mécanisme est accepté par le peuple et les acteurs politiques. La pratique et les expériences démocratiques d'un peuple forment ce que l'on appelle la culture démocratique. La culture démocratique est avant tout un vécu, une pratique. Elle peut être définie comme « un ensemble de connaissances et croyances qui permettent aux individus de donner sens à leurs rapports au pouvoir et à leur comportement, aux groupes de s'identifier au système politique à partir de valeurs fondatrices de la démocratie »²⁰.

La pratique de la démocratie suppose une certaine conception du pouvoir et de l'homme. Cette conception spécifique du pouvoir doit prévaloir aussi bien au niveau des élites d'un pays qu'au niveau de sa population. Sans une élite prédisposée à se conformer aux règles de la démocratie, l'assistance électorale apportée de l'extérieur a peu de chance de pacifier ou d'entamer la

20. Luc SINDJOUN, « La culture démocratique en Afrique subsaharienne : comment rencontrer l'arlésienne de la légende africaniste », OIF, Symposium international de Bamako, juin 2000, p. 522.

pacification d'un pays. L'acceptation et le respect des résultats électoraux sont par exemple étroitement liés aux rapports et à la conception du pouvoir des acteurs politiques. Leur vision du pouvoir, qui est déterminante pour la paix, dépend d'une multitude de facteurs qui peuvent varier d'un homme à l'autre. Il peut s'agir de leur culture, c'est-à-dire de leur éducation et de leur vécu, mais aussi de facteurs inhérents à la nature humaine dans toute sa complexité, comprenant inévitablement la fameuse problématique de l'attrait de l'homme pour le pouvoir²¹.

Ces facteurs endogènes difficilement maîtrisables sont pourtant essentiels à la réussite des objectifs assignés à l'assistance électorale. En Côte d'Ivoire par exemple, le refus du président sortant d'accepter sa défaite lors des élections de novembre 2010 a déclenché des affrontements violents entre ses partisans et ceux du président élu et reconnu par la communauté internationale. Ce n'est qu'après quatre mois de médiation diplomatique et de combats sanglants, qui ont finalement abouti à l'arrestation par la force des armes du président sortant, que la Côte d'Ivoire a retrouvé une paix toute relative. Cet exemple illustre bien le lien de dépendance étroit entre le succès d'une opération d'assistance électorale et les multiples composantes du terrain dans lequel elle se déploie, dépendant de nombreux facteurs difficilement maîtrisables ou prévisibles, car relatifs aux êtres humains et à leur perception personnelle du pouvoir. Pour une compréhension plus subtile des effets de l'assistance électorale, il conviendrait sans doute de développer une analyse des paramètres psychologiques, en gardant bien à l'esprit le fait que c'est aux êtres humains avant tout qu'il incombe de décider jusqu'où ils sont prêts à aller pour s'accaparer le pouvoir.

Cette conception spécifique du pouvoir propre à la démocratie doit également prévaloir parmi la population des pays où sont déployées les missions d'assistance électorale, car, si une majeure partie de la population refuse d'adhérer à un type de pouvoir donné, les concepteurs d'un tel pouvoir sont dès lors pri-

21. Sacha NESTOROVIC, préc., note 10, p. 167.

vés d'une ressource fondamentale et ne sont plus en mesure de s'imposer sur l'ensemble d'un pays. Le problème est que dans certains États, le principe de légitimité démocratique est un concept nouveau, qui n'obtient pas toujours l'adhésion de toute la population. Pour réussir à imposer le principe d'élection, les missions d'assistance électorale – qui ont été souvent déployées dans des environnements dépourvus d'expérience démocratique, où les élections n'étaient pas nécessairement considérées comme la base de la légitimité du pouvoir – devaient donc avant tout convaincre la population de l'utilité et des bienfaits de la démocratie.

Cet objectif s'est avéré difficile à réaliser dans des sociétés n'ayant aucune culture démocratique, et ce, d'autant plus qu'après seulement quelques années d'euphorie, qui ont suivi la chute du mur de Berlin, la méfiance vis-à-vis de la démocratie s'est accentuée en raison notamment des conséquences néfastes qui ont été parfois attribuées à tort ou à raison à l'implantation d'un tel système. L'anarchie et la guerre civile, qui, dans certains cas, ont accompagné les processus de démocratisation, ont été considérées par certaines populations comme étant pires que la dictature. En Asie centrale, le Kirghizistan, qui, cinq ans après sa révolution de couleur de 2005, a connu un coup d'État et des affrontements armés, a sans doute incité les populations des pays voisins à ne plus considérer la démocratie comme une priorité et même à se tourner vers des régimes plus ou moins autoritaires, capables avant tout d'assurer la sécurité nationale. En Afghanistan, la baisse du taux de participation entre les deux élections présidentielles de 2004 et 2009²² démontre aussi quelque part le désenchantement de certaines catégories de population à l'égard de la démocratie.

Il serait donc illusoire de penser que, dans de tels environnements, l'organisation d'un seul processus électoral soit de nature à instaurer une véritable démocratie. La plupart du temps, les premières élections ne mettent en place que des démocraties superficielles, des « démocraties de façades ». Pour que les États

22. En 2004, le taux de participation était de 78 % alors qu'en août 2009, il n'était que de 38,7 %.

s'approprient réellement le mode électoral comme outil de dévolution pacifique du pouvoir, et par là même de gestion de conflits, il est au préalable nécessaire que ce système soit unanimement accepté au niveau des acteurs politiques, mais aussi par le reste de la population. Cela suppose dans certains cas une évolution des mœurs qui à l'évidence ne peut avoir lieu à court terme puisque nécessitant parfois des changements majeurs, comme le renouvellement des élites, mais aussi la formation des futurs citoyens. Les réels effets de l'assistance électorale ne peuvent donc se profiler qu'à long terme, à la suite d'un enracinement progressif des valeurs démocratiques qu'elle véhicule.

CONCLUSION

En dépit d'un bilan contrasté, on peut considérer l'assistance électorale comme un outil indispensable pour la pacification des États, et ce, tant que les élections seront considérées comme l'unique moyen envisageable pour la mise en place d'institutions représentatives et légitimes. Il s'agit d'un instrument imparfait dont les faiblesses proviennent du régime même que l'assistance électorale est censée mettre en œuvre : la démocratie. Si ce mode de gouvernement comporte de nombreuses lacunes à l'origine des difficultés de l'assistance électorale pour consolider la paix, il n'en demeure pas moins, comme l'affirmait déjà Winston Churchill il y a plusieurs dizaines d'années, « le moins mauvais de tous les systèmes ». Dans l'attente d'une meilleure solution, tout laisse pour l'instant présager la poursuite de l'utilisation de l'assistance électorale comme instrument de pacification des pays en transition démocratique.

À très long terme, on peut cependant logiquement prévoir une dévaluation du rôle des missions d'assistance électorale, dont l'objectif premier consistait à permettre aux pays assistés de se passer de l'aide internationale, afin d'être en mesure d'organiser leurs élections sans aide extérieure. Cette dépréciation correspondrait donc paradoxalement à une réussite de l'assistance électorale, dans la mesure où son but ultime est de devenir elle-même superflue, après avoir permis l'ancrage profond de la démocratie

dans chaque pays concerné. À terme, l'aboutissement du processus de transition démocratique risque donc sans doute d'effacer l'actuelle raison d'être des missions d'assistance et d'observation électorales. Celles-ci continueront toutefois probablement à être perpétrées à un moindre niveau, aucun pays n'étant totalement à l'abri de tensions électorales, ni de la nécessité d'avoir une présence tierce capable de susciter la confiance de tous les acteurs. Il est donc probable que les missions d'assistance électorale gardent une certaine utilité pendant de très longues années.