LIVRE

Afrique
La démocratie à l'épreuve

Pierre Jacquemot

L'Afrique vote massivement. On compte six cent trente présidentielles et législatives depuis 1990 sur le continent. Mais peut-on pour autant y considérer la démocratie comme acquise ? Les manipulations des scrutins restent fréquentes, les contestations des résultats sont suivies de tensions sociales, les mandats ne sont pas respectés. Mais aussi les gouvernances sont approximatives, les libertés fondamentales fragiles : c'est donc surtout la « démocratie substantielle » qui globalement fait défaut, hormis quelques expériences édifiantes.

À partir d'une synthèse de nombreux travaux et de sa propre expérience, l'ancien diplomate, aujourd'hui essayiste et universitaire Pierre Jacquemot éclaire trois décennies d'évolutions politiques, dressant le portrait d'une Afrique aux configurations contrastées et mise au défi de nouvelles dynamiques sociétales « hors les urnes » issues de la société civile. Certaines sont-elles annonciatrices d'autres manières de gouverner ?

13 euros TTC
ISBN 978-2-8159-5086-2
9 782815 950862

Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS
l'aube

LIVRE

Afrique La démocratie à l'épreuve

Pierre Jacquemot

l'aube
Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS

LIVRE

Afrique
La démocratie à l'épreuve

Pierre Jacquemot

Fondation Jean Jaurès ÉDITIONS
l'aube

AFRIQUE

LA DÉMOCRATIE À L'ÉPREUVE

Fondation Jean-Jaurès
12 Cité Malesherbes
75009 Paris
www.jean-jaures.org

© Fondation Jean-Jaurès éditions
et éditions de l'Aube, 2022

ISBN 978-2-8159-5086-2

Pierre Jacquemot

AFRIQUE

LA DÉMOCRATIE À L'ÉPREUVE

Fondation Jean-Jaurès éditions / éditions de l'Aube

Pierre Jacquemot a été ambassadeur de France (Kenya, Ghana, République démocratique du Congo), directeur du Développement au ministère français des Affaires étrangères, chef de mission de coopération (Burkina Faso, Cameroun). Il est actuellement président du Groupe initiatives (France), enseignant à Sciences Po-Paris, senior economic advisor à ESL-Gouv, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès et membre du conseil scientifique de la Fondation Avril. Il est notamment l'auteur de *L'Afrique des possibles, les défis de l'émergence* (Karthala, 2016) ; *Le dictionnaire encyclopédique du développement durable* (Sciences Humaines, 2021) ; *Souverainetés agricoles et alimentaires en Afrique : la reconquête* (L'Harmattan, 2021).

INTRODUCTION

« Le pouvoir est fragile comme un œuf.
Quand on le tient trop fermement, il casse.
Quand on le tient trop mollement, il tombe. »
Adage akan

D'aucuns mesurent la démocratie selon un critère minimaliste, à savoir un système politique dans lequel les principales places au pouvoir sont conquises à la suite d'une lutte concurrentielle par le vote du peuple. L'Afrique serait alors installée sur une voie vertueuse : l'élection multipartite est enracinée dans son répertoire politique. Près de six cent trente scrutins présidentiels et législatifs y ont été organisés entre 1990 et 2021. Mais la question se pose aujourd'hui : Comment passer de la « démocratie procédurale » à la « démocratie substantielle », celle qui ajoute les libertés qui lui donnent du sens, des sources d'information variées et des institutions permettant de faire en sorte que les politiques gouvernementales s'ajustent sur les préférences exprimées par les citoyens ?

La tenue d'élections régulières atteste l'existence des nouvelles pratiques du politique. Objet importé, greffé, parfois imposé, l'élection a été appropriée par les pays africains qui se sont dotés d'une culture

électorale propre ; ils ont endogénéisé le scrutin pour l'intégrer dans les *habitus* politiques.

Pour autant, la qualité des processus électoraux demeure suspecte dans de nombreux pays où le scrutin est plutôt une source de frustrations, de tensions et d'instabilité. Les réalités contextuelles mettent à mal, démembrent, contournent ou détournent les différents dispositifs électoraux, à travers le jeu de multiples interactions sociales. Cela se traduit par de nombreuses conséquences imprévues et des résultats mitigés, décevants, éloignés des objectifs affichés de démocratisation. La littérature académique ne propose-t-elle pas un arsenal étoffé de qualificatifs, allant de la « démocratie défectueuse » à l'« autoritarisme électoral » en passant par la « protodémocratie », la « pseudo-démocratie », la « démocratie de faible intensité », la « démocratie ambiguë », la « démocratie hybride », la « démocrature », sans parler de la formule nigériane plus triviale de *democrazy* ? On objectera que nombre de régimes se rapprochent de ce que la vulgate comparatiste appelle la « maturité électorale ». Mais satisfont-ils pour autant à tous les critères de ce que nous appelons la « densité démocratique » ?

Sur la base de nombreux travaux de recherche qui relèvent d'approches diverses, et aussi d'enquêtes et de seize bases de données, sans compter nos observations personnelles sur la longue durée, nous examinons dans cet ouvrage d'abord dans quelles conditions l'entrée dans le processus électoral s'est effectuée sur le continent, majoritairement après 1990, puis comment l'hybridation singulière de l'élection s'est opérée, laissant la place à diverses modalités de fonctionnement. Leur analyse conduit à se poser la question : le scrutin n'est-il pas un marché de dupes ?

Il s'agirait d'élections structurellement « pas comme les autres », comme si leurs imperfections étaient la pente naturelle prise par les systèmes politiques africains. Mais il serait facile de rétorquer que

les imperfections sont des éléments constitutifs du fonctionnement de toute démocratie électorale où qu'elle soit. Aucune, y compris celles les mieux citées comme modèles, ne fonctionne sans erreurs, sans contraintes dans la compétition, sans interférence mettant en cause l'indépendance du vote et finalement sans contestation des résultats.

Nous proposons d'évaluer la pertinence de la thèse dominante dans les institutions internationales et africaines de la transition vers la démocratie par l'élection, en distinguant quatre configurations de régimes électifs africains contemporains, tout en marquant les limites de l'approche par la typologie. Nous nous interrogeons ensuite sur la question de savoir si cette transition n'est pas illusoire lorsqu'on constate le faible nombre de vraies alternances au pouvoir, l'abstention grandissante face aux urnes ou encore le retour de militaires au pouvoir qui sanctionne alors brutalement l'échec de la démocratie électorale.

Enfin, l'apparition de nouvelles formes d'expression « hors les urnes » associées aux nouveaux mouvements sociaux, stimulées par les réseaux sociaux digitalisés et par les circonstances exceptionnelles de la pandémie de Covid-19, bouleverse le jeu politique, mettant à nu la modeste capacité des États au dialogue et à répondre tant à l'urgence qu'aux défis du développement. En partie pour remplacer une offre publique défaillante, un éventail croissant d'acteurs non étatiques sont devenus des fournisseurs clés de biens et de services publics. Ces mouvements n'anticipent-ils pas d'autres modalités d'exercice de la démocratie ?

AUX URNES, L'AFRIQUE !

Aux urnes, l'Afrique ![1], tel était le titre d'un ouvrage de 1978 du Centre d'étude d'Afrique noire de Bordeaux. L'injonction fut entendue. L'Afrique a voté et vote massivement depuis plus de trois décennies. Mais, dans de nombreux territoires, elle votait bien avant.

LE VOTE A UNE HISTOIRE

Si le droit de vote a été une des principales revendications des luttes nationales, le suffrage universel a en réalité parfois précédé les indépendances. Des élections ont été organisées à Freetown dès 1787. En 1848, le suffrage universel a été accordé dans quatre communes du Sénégal (Dakar, Gorée, Rufisque, Saint-Louis) qui l'ont conservé jusqu'à l'indépendance. Ces collectivités, non seulement désignaient leurs édiles, mais envoyaient aussi un député à Paris. Le premier parti politique africain, le True Whig Party du Liberia, date de 1869. Il resta le seul parti légal du pays jusqu'au coup d'État de Samuel Doe en 1980 et le principal instrument de l'exercice sans partage du pouvoir par les

1. Joël D. Barkan, Jean-François Bayart, François Constantin, *Aux urnes, l'Afrique ! Élections et pouvoirs en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1978.

descendants des Afro-Américains installés sur ce territoire et jouissant seuls du statut de citoyens, et donc du droit de vote.

À partir de 1945, le droit de vote est accordé aux ressortissants de l'Union française qui votent dans des collèges séparés de ceux des titulaires de la citoyenneté. En 1956, l'instauration du « collège unique » donne une majorité écrasante aux électeurs africains. Selon un processus similaire à celui des colonies britanniques comme le Ghana ou le Nigeria, on assiste alors à l'émergence d'une élite politique locale qui fournira plus tard les dirigeants des États indépendants, comme l'expliquait Patrick Quantin :

> Rétrospectivement, cette période constitue un « âge d'or » des élections en Afrique, car le développement du processus est alors encadré par une administration coloniale qui contrôle les débordements, assure le respect des formes, même s'il convient aussi de rappeler qu'elle ne se prive pas, ici et là, de recourir à la fraude pour faire élire ses candidats. Ce mouvement touche la plus grande partie du continent ; cependant, des colonies comme les territoires portugais ou le Congo belge demeurent à l'écart. Dans la plupart des territoires, la participation est forte comme est intense l'intérêt pour les débats politiques. Des identités partisanes sont acquises alors et marquent durablement une génération qui en gardera la mémoire à travers les périodes autoritaires ultérieures[1].

Il fallut attendre un siècle pour que les partis apparaissent vraiment : environ cent cinquante furent créés sur le continent entre 1943 et 1968, avec l'étroite ouverture consentie par les régimes coloniaux ; dans le cas des colonies françaises, avec le démantèlement du Code de l'indigénat à partir de 1944, la loi Lamine Gueye accorda, en 1946, la qualité de citoyen à tous les ressortissants d'outre-mer, puis l'accès des populations au vote (dans un collège unique à partir de 1956). La période de 1946 à 1960 fut ponctuée par des élections multipartites limitées, circonscrites, mais relativement libres.

1. Patrick Quantin, « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », in *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 3.

On peut identifier deux temps dans l'histoire contemporaine de l'élection sur le continent.

LE TEMPS DES POSSIBLES (1960-1990)

Après les indépendances, la Tunisie fut pionnière. Le pays vote depuis 1959, avec un million d'électeurs cette année-là, 99,8 % de suffrages exprimés et l'élection d'Habib Bourguiba avec un score de 100 % des voix. Un score qui demeure inégalé en Afrique. Il y eut ensuite dans ce pays une succession de onze scrutins présidentiels (dont une élection par la Constituante de 2011). La Tunisie fut suivie par trois autres pays qui organisèrent précocement des élections multipartites : Botswana (1965), Gambie (1966) et Maurice (1976), précédant le Zimbabwe (alors Rhodésie, 1979). Dans le cas particulier du Sénégal, après trois élections présidentielles monopartites, Léopold Sédar Senghor opta en 1976 pour le gradualisme avec une révision constitutionnelle qui instaura un multipartisme limité. La loi stipulait que : « les trois partis politiques autorisés par la Constitution doivent représenter respectivement les courants de pensée suivants : libéral et démocratique, socialiste, communiste ou marxiste-léniniste ». Cinq ans plus tard, Abdou Diouf, son successeur, procéda à l'élargissement pour permettre un multipartisme intégral. Ainsi, chaque groupe de citoyens sénégalais put s'organiser et créer son parti.

L'élection fut au début sur le continent une forme de légitimation prescrite dans une géographie coloniale souvent arbitraire, mais soudainement ouverte d'opportunités inédites d'ascension sociale. Pour l'élite politique en constitution, la reconnaissance politique, condition d'entrée dans le système international, devait s'incarner dans la greffe du modèle

occidental. Pour asseoir sa position fraîchement conquise, il lui fallait créer *ex nihilo* une forme de pouvoir moderne et hégémonique au-delà des chefferies et des pouvoirs traditionnels qui avaient survécu. « Telle fut la grande contradiction institutionnelle de la décolonisation : on s'émancipe d'un ordre colonial, mais pour acter cette émancipation, on copie l'État du colonisateur. Et on le fait sans conviction, sans histoire, sans légitimité », estime âprement Bertrand Badie[1]. Avec des conséquences durables, selon le philosophe gabonais Bonaventure Mvé Ondo :

> Reste que l'indépendance, plutôt qu'à la libéralisation des intelligences, a tourné à leur étouffement : sous l'avènement des partis uniques, des démocratures et des États liberticides. Alors que beaucoup avaient cru à ce que le moment des indépendances soit celui du recommencement absolu, force est de constater que nous ne nous sommes jamais trouvés en position d'innovateurs et de créateurs d'une nouvelle société, mais d'abord et plutôt en situation relative d'héritiers, pas toujours conscients qui plus est de la qualité des traditions reçues et subies[2].

Le système étatisé des Indépendances est progressivement devenu hétéroclite. Il garda sa fonctionnalité autour de l'allégeance, de la soumission et du monopole des chefs dans la gestion des ressources. Mais en même temps, les positions d'autorité furent légitimées par des institutions devenues formelles (élections, diplômes, grades administratifs). Une fonctionnalité réduite du pouvoir administratif s'instaura, le discours se modernisa (par exemple sur la gestion économique), mais la pratique de l'État emprunta encore ses modalités au clientélisme et au corporatisme. Les institutions modernes implantées, copiées, furent domestiquées, assujetties au néopatrimonialisme, c'est-à-dire aux intérêts de quelques-uns, encore les chefs.

1. Bertrand Badie, *Quand le Sud réinvente le monde. Essai sur la puissance de la faiblesse*, Paris, La Découverte, 2018, p. 53.
2. Bonaventure Mvé Ondo, « Dépendance, indépendance, interdépendance : repenser l'indépendance », in *Afrique contemporaine*, n° 271-272, 2020/1-2, p. 23.

Pour les années 1960-1980, Guy Hermet parle « d'élections sans choix[1] ». Les régimes à parti unique s'installèrent quasiment partout, avec des pouvoirs centralisés, niant les options concurrentes, satisfaisant médiocrement le vœu des Africains de choisir librement leurs représentants. De cette époque date le moment où des intellectuels engagés et humanistes basculèrent dans le rôle du roi Christophe d'Aimé Césaire[2], celui qui donne l'indépendance à son peuple et qui ensuite lui impose la liberté par la répression. On pense à Kwame Nkrumah au Ghana, le chantre du panafricanisme, qui se fit tisser un kente à damiers arborant une maxime qu'il ne sut pas respecter : *Baakofuo mum ma* (« Une seule personne ne peut conduire un pays » en twi). Il se fit installer président à vie par l'Assemblée, instaura le monopartisme et fit dissoudre toutes les formations politiques. On songe également à Jomo Kenyatta au Kenya, qui instaura un régime à parti unique fondé sur la doctrine *Harambee* (« Agir ensemble » en swahili). Il pratiqua une politique autoritaire et clientéliste, perpétuant l'héritage colonial, instaurant un État plutôt qu'une Nation, un féodalisme ethnique avec son contrat de vassalité sur une base clanique (kikuyu majoritaire), garanti par un discours normatif sur l'ethnicité dite « morale ». À sa mort en 1978, Daniel arap Moi lui succéda pour vingt-quatre ans. Au début farouchement opposé au multipartisme, il attendit finalement les élections générales de 1992 pour le rétablir.

Francis Akindès et Ousmane Zina de l'Université de Bouaké expliquent la position des tenants de la modernisation :

> La volonté de construire des institutions, de créer un espace de jeu politique à l'image du modèle occidental, conduit à produire des « hommes forts », qui se considèrent comme les forgerons du fait national et les dépositaires de la démocratie. Ce détournement ouvre la voie à la formation

1. Guy Hermet, « Les élections sans choix », in *Revue française de science politique*, vol. 27, n° 1, 1977, p. 30.
2. Aimé Césaire, *La tragédie du roi Christophe*, Paris, Présence Africaine, 1963.

d'une autocratie. La politique du contrôle par le « seul leader éclairé » et son parti-État prend le pas sur la politique de participation populaire[1].

Affranchis de la tutelle extérieure, ces nouveaux États furent le théâtre de la gestation d'élites qui émergèrent sur des segments variés du corps social – chefs traditionnels, sous-administrateurs postcoloniaux, intellectuels modernisants, officiers des armées. Les régimes de parti unique étaient loin d'être démocratiques, avec leurs despotes (le sanguinaire Idi Amin Dada en Ouganda ; le putschiste, président à vie, puis empereur ubuesque Jean-Bedel Bokassa en Centrafrique ; Ahmed Sékou Touré, l'icône dévoyée aux cinquante mille assassinats, morts de la « diète noire » dans la prison de Boiro ou par pendaison publique et aux trois millions d'exilés ; le condamné pour génocide Mengistu Hailé Mariam en Éthiopie ; le maquisard, preneur d'otage devenu tortionnaire, Hissène Habré au Tchad ; le tyran mystérieux, celui que l'on désigne *EtaTsl'lti Sebay* (le fou), Issayas Afeworki en Érythrée ; le libérateur puis le fossoyeur nonagénaire, Robert Mugabe au Zimbabwe). Des « guides suprêmes » surgis des décombres de la chimère colonialiste, des satrapes shakespeariens, grotesques et pervers caricaturés très tôt avec un humour souvent ravageur dans la littérature (Sony Labou Tansi, Henri Lopes, Ahmadou Kourouma). Il faut toutefois en distinguer certains, à l'instar de ceux du Sénégal ou de la Zambie, qui étaient plus tolérants et plus ouverts aux préoccupations sociales que nombre de ceux d'Amérique latine ou d'Europe de l'Est de l'époque.

Certains chercheurs ont décrit les années qui ont suivi l'indépendance de la domination coloniale comme une période de « départicipation ». Les nouveaux dirigeants africains – qu'ils soient motivés par une vénalité personnelle ou un engagement sincère à l'édification

1. Francis Akindès, Ousmane Zina, « L'État face au mouvement social en Afrique », in *Revue Projet*, n° 355, juin 2016, p. 84.

de la Nation – ont rapidement abandonné les élections ou, au mieux, ont organisé des élections qui, en refusant le choix, ont laissé la violence au centre de la dynamique politique africaine[1].

Par la suite, insidieusement, l'élection devint de fait une technique de légitimation d'autocraties issues d'une coalition au sein de ces nouvelles élites, puis cristallisées par les urnes[2]. Elles se mirent de la sorte en conformité avec les attentes des institutions internationales, peu regardantes et qui apportaient leur ingénierie électorale. Les chefs de l'époque, ainsi consacrés, adoptant la posture du tuteur bienveillant, s'entouraient de tout un vocabulaire pour justifier leur mode vertical de gouvernance : « faire don de sa personne », « répondre à la volonté du peuple », « en lui octroyant la démocratie » (*Mobutu Sese Seko Kuku Ngbendu wa Za Banga* – « Mobutu, le guerrier qui va de victoire en victoire sans que personne puisse l'arrêter »). Lequel peuple n'avait pas le choix, et disposait de moins en moins de la possibilité de faire valoir des opinions divergentes. Les autocrates élus bénéficiaient de surcroît de la rente stratégique de la guerre froide. Le bloc occidental d'un côté, le bloc soviétique de l'autre encourageaient les pouvoirs forts et loyaux de despotes légitimés par l'onction des votes asservis. Il fut malaisé à l'époque de réfuter les thèses culturalistes alors en vogue qui ne voyaient dans les élections africaines, au mieux, que des rituels politiques conditionnés par le milieu culturel et social ambiant.

1. Nic Cheeseman, Gabrielle Lynch, Justin Willis, *The moral economy of elections in Africa. Democracy, voting and virtue*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
2. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

LE TEMPS DE L'OUVERTURE (1990-2010)

Dans les années 1990, après une période mouvementée qui a vu toute l'Afrique traversée par des mobilisations populaires exacerbées par l'impact cruel des programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales, galvanisées par un vent universel soufflant pour plus de justice sociale, diverses initiatives populaires contribuèrent à une vague de réformes constitutionnelles et politiques, à la convocation d'élections multipartites et à des transitions vers de nouvelles formes institutionnelles. La démocratisation a été présentée comme une « seconde indépendance », après celles des États dans les années 1960. On y voyait le moyen d'assurer le respect des libertés civiles et politiques, de mettre fin aux pratiques néopatrimoniales et de pacifier la compétition pour le pouvoir.

Le Bénin fut pionnier en ce domaine. En février 1990, une Conférence nationale, présidée par l'archevêque de Souza, prépara le « renouveau démocratique » du pays. Sous le mot d'ordre « la liberté ne se distille pas », lancé par le doyen de la faculté de droit de Cotonou, Robert Dossou, le principe de non-limitation du nombre de partis connu sous le vocable « multipartisme intégral » fut alors entériné. La Conférence réunit cinq cents délégués venus des différents secteurs de la vie économique, politique et sociale. Les débats furent retransmis en direct à la radio. À l'initiative d'un médecin (Alexis Hountondji), elle ajouta à son règlement intérieur une phrase votée à une écrasante majorité qui fit tout basculer : « La Conférence nationale proclame sa souveraineté et la suprématie de ses décisions. » Le président Kérékou, qui s'invita à la Conférence, ne put en infléchir le cours.

L'expérience béninoise a inspiré toute l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Elle fut suivie par le Gabon, le Congo, le Mali, le Togo,

le Niger et le Zaïre. À Kinshasa, la société civile, avec ses deux mille huit cent cinquante délégués, monta hardiment au créneau pour faire contrepoids aux partis politiques, généralement « profito-situationnistes ». Organisées sous la pression de forces prodémocratiques qui n'étaient plus des oies effacées et crédules se pliant aux oukases du chef, des conférences nationales souveraines réunirent des centaines de délégués d'horizons divers. Elles provoquèrent des alternances lors d'élections qui suivirent (Nicéphore Soglo au Bénin, Pascal Lissouba au Congo, Alpha Oumar Konaré au Mali…). Des demandes identiques émergèrent en Mauritanie, en République centrafricaine, au Cameroun, à Madagascar, au Burkina Faso et plus tard au Tchad, avec des résultats variés. Wadel Abdelkader Kamougué, qui devint peu après ministre de la Fonction publique au Tchad, déclara à l'ouverture de la conférence nationale de 1993 à Ndjamena :

> Nous sommes venus dans cette salle, à cette conférence, pour livrer notre réflexion par rapport à notre attitude d'acteurs. Tous les problèmes seront évoqués : le problème du bilinguisme, le problème de la forme de l'État, le problème de l'union nord-sud, le problème de l'opposition chrétiens-musulmans, le problème de l'ingérence extérieure… tous ces problèmes seront évoqués. Par conséquent nous n'avons pas peur[1].

Ces conférences, dont le but était d'abord l'abrogation du système constitutionnel d'alors, jugé totalitaire, et le système du parti unique, constituèrent un rituel de transgression qui permit d'évacuer symboliquement les conflits, en offrant un espace public à la libre parole. Les délégués, enthousiastes, mais souvent brouillons, voulaient instaurer une organisation institutionnelle génératrice de nouveaux pouvoirs, même s'il y eut quelques tentatives de récupération par les autocrates en place. Ainsi, lorsque Paul Biya, au Cameroun, se présenta en décembre 1990 à l'Assemblée nationale, il déclara : « Je

1. Cité dans Bogdan Szajkowski (dir.), *Political parties of the world*, Londres, John Harper Publishing, 2005, p. 119.

vous ai amenés à la démocratie et à la liberté. » Gnassingbé Eyadéma, au Togo, ne céda, en abolissant le parti unique, qu'après une grève générale en mars 1991, mais rejeta la souveraineté de la Conférence nationale. Après ce déverrouillage démocratique salutaire, le débat public devint plus intense, comme à Kinshasa autour des « parlements de la rue » que l'on trouvait devant les kiosques à journaux, ou parmi diverses associations citoyennes en pleine efflorescence.

Le déroulement de cette expérimentation a été contingent, hésitant et incertain, mais toujours suivi avec passion par les acteurs[1]. C'était une période d'espoirs, de frustrations et de suspicions à propos de l'État, de la citoyenneté et de la promesse de prospérité ; les ouvertures politiques de ces années étaient réelles, mais leur cours était imprévisible, façonné en partie par l'implication populaire[2]. Le public, qu'il vote ou s'abstienne, applaudisse lors de rassemblements ou écoute avec une désapprobation maussade, participait. Les schémas de discipline électorale se sont mêlés aux aspirations populaires.

Les conférences nationales eurent un impact non négligeable : le nombre de régimes de parti unique *de jure* dans la région tomba de vingt-neuf en 1989 à seulement trois en 1994[3]. La déferlante politique fut le résultat de la convergence de plusieurs événements favorables, appuyés par des prises de position étrangères. La fin de la guerre froide avait changé la donne géopolitique. Elle avait permis de régler certains conflits régionaux, comme en Angola. Le désengagement américain et soviétique sonna la glas de l'apartheid en Afrique du Sud.

1. Staffan Lindberg, *Democracy and elections in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006.
2. Frederick Cooper, « Decolonization and citizenship : Africa between empires and a world of nations », in Els Bogaerts, Remco Raben (dir.), *Beyond empire and nation. Decolonizing societies in Africa and Asia, 1930s-1970s*, Brill, Leiden, 2012, p. 39-68.
3. Steven Levitsky, Lucan A. Way, « Elections without democracy : the rise of competitive authoritarianism », in *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 2, avril 2002, p. 51-65.

Les États-Unis, le Royaume-Uni et la France annoncèrent alors, avec un opportunisme de bon aloi, une nouvelle « conditionnalité » de leur aide à l'Afrique, liée aux résultats en matière de démocratie et de respect des droits humains. Pourtant, il serait abusif d'accorder un poids excessif aux facteurs extérieurs et aux injonctions (comme celle du discours de La Baule de François Mitterrand le 20 juin 1990[1]). Les avancées démocratiques furent souvent gagnées par les opposants aux autocraties dans le sacrifice et dans le sang. Elles furent d'abord la résultante d'un processus endogène, fait de combats, de régressions parfois et de succès obtenus souvent dans la tourmente.

Entre 1990 et 1999, on compta cent quatre-vingt-douze élections présidentielles et législatives dans quarante-cinq pays. Progressivement, les anciennes colonies anglaises embrassèrent cette « institution française ». Ils renoncèrent au modèle parlementaire de Westminster, optant pour l'élection au suffrage universel, secondé par un vice-président élu sur le même ticket que le président (Nigeria) ou nommé par ce dernier (Ghana). La Somalie échappa à la règle : selon le complexe système électoral somalien, les assemblées des cinq États du pays et des délégués investis par une myriade de clans et de sous-clans choisissent les législateurs qui à leur tour désignent le président.

Dans certains pays, les oppositions naissantes conduisirent des campagnes en faveur de réformes et permirent l'entrée en scène de nouveaux dirigeants, grâce à des élections pluralistes. Ailleurs, bien que des groupes aient pris l'initiative pour que des réformes politiques soient entreprises, les élections offrirent finalement des opportunités

1. Citons cet extrait du célèbre discours de La Baule de François Mitterrand : « La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté […]. S'agissant de démocratie, un schéma est tout prêt : système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure […]. À vous peuples libres, à vous États souverains que je respecte, de choisir votre voie, d'en déterminer les étapes et l'allure. »

pour le recyclage d'anciens partis uniques bénéficiant de la légitimité conférée par le suffrage universel[1]. D'anciens putschistes en profitèrent pour sanctifier leurs positions par les urnes. Sur les quatre-vingt-onze chefs d'État qui exercèrent le pouvoir de 1989 à 2014 en Afrique, quarante avaient eu une expérience significative dans l'armée ou dans des groupes rebelles[2]. Des doutes surgirent même pour savoir si les systèmes multipartites étaient appropriés pour les sociétés divisées, et le cynisme faillit gagner la bataille quand d'aucuns affirmèrent, dans l'enceinte des Nations unies, au terme du cycle électoral des années 1990, qu'en Afrique, une élection imparfaite était préférable à une absence d'élection.

Comme l'expliquèrent Jean-Pascal Daloz et Patrick Quantin[3], le multipartisme ne créa pas de nouveaux clivages dans les sociétés segmentaires, mais il renomma des identifications anciennes. Dans bien des cas, les pouvoirs en place instrumentalisèrent la situation de « multipartisme intégral » pour en faire au Zaïre le « multimobutisme », chacune des formations politiques, une fois élue, imitant les réflexes prédateurs du régime dénoncé[4]. L'épaisseur idéologique des partis était mince et leurs programmes électoraux peu distinctifs. En l'absence de débats autour des enjeux et des projets de société, les ressorts de la mobilisation électorale résidaient alors dans la personnalité du chef en place et l'efficacité de son clientélisme. Ou, pour

1. En 2020, dix-huit anciens partis uniques des années 1980 étaient encore au pouvoir, dont quatre après une perte du pouvoir suivie d'un retour (Régis Marzin, « Démocraties, dictatures et élections en Afrique : bilan 2019 et perspectives 2020 », *regardexcentrique.wordpress.com*, 17 mars 2020).
2. Nic Cheeseman, *Democracy in Africa. Successes, failures, and the struggle for political reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
3. Jean-Pascal Daloz, Patrick Quantin, *Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes (1990-1994)*, Paris, Karthala, 1997.
4. Richard Banégas, « Mobilisations citoyennes, répression et contre-révolution en Afrique », *Revue Projet*, n° 351, avril 2016, p. 6-11.

l'opposant, dans l'assurance donnée à son groupe de partisans que bientôt ce serait « à son tour de manger ».

LE TEMPS DU BILAN (2010-2020)

Comment résumer les années 1990-2010 ? La plupart des États, estime Jean du Bois de Gaudusson, ne parvinrent pas à institutionnaliser les procédures appropriées à la mise en place d'organisations impartiales pour gérer l'organisation des élections[1]. Pour les plus radicaux des analystes, les élections n'étaient qu'une façade derrière laquelle se reproduisaient les traits permanents d'une culture politique immuable. Il est vrai que le juge constitutionnel se montra souvent, comme l'explique Dodzi Kokoroko « complice d'un jeu politique émasculé conçu au profit d'un pouvoir manifestement nostalgique de l'époque du parti unique[2] ».

En raison de la faiblesse des mouvements d'opposition, les transitions demeurèrent en deçà des aspirations à la démocratie et les pouvoirs en place s'avérèrent aptes à adhérer de manière sélective aux nouvelles règles démocratiques ou à les manipuler.

Lors de cheminements semés d'embûches, la transition démocratique subit de sérieux revers. Des transitions eurent lieu dans la plus grande partie de l'Afrique, où la pression internationale contraignit les

1. Jean du Bois de Gaudusson, « Les élections entre démocratie et crises : l'enjeu stratégique des opérations électorales », in Jean-Pierre Vettovaglia et al., *Prévention des crises et promotion de la paix*, vol. II, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 176-192.
2. Dodzi Kokoroko, « Les élections disputées : réussites et échecs », in *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p. 118.

autocrates établis à convoquer des élections multipartites, mais où la majorité d'entre elles n'aboutirent pas à la démocratisation et où de nombreux autocrates, contrôlant tous les réseaux, éclipsant les rivaux potentiels, conservèrent le pouvoir. Les coups d'État, par exemple ceux du Niger en 1996 ou du Congo-Brazzaville en 1997, furent justifiés comme une phase transitoire de remise en ordre « pour sauver la démocratie ». Les militaires organisèrent des élections qui permirent de légaliser ensuite leur position. En 1996, le Movement for Multi-Party Democracy (MMD) de Zambie, qui avait été célébré comme l'un des premiers partis d'opposition en Afrique à défaire un gouvernement autoritaire, fut à son tour accusé de corruption et de trucage électoral. Six ans plus tard, la Côte d'Ivoire, qui avait été désignée comme l'un des pays les plus stables du continent, sombrait dans la guerre civile après des élections contestées. Dans d'autres cas, les poussées démocratiques furent le détonateur de divisions ethniques qui conduisirent à des violences, comme nous le verrons plus loin.

La dévitalisation progressive des institutions à peine installées fut souvent à l'œuvre, mais on constata des évolutions plus positives, comme à Maurice, qui enregistra onze scrutins nationaux depuis l'indépendance en 1968, meilleur élève de tous les classements avec le Cap-Vert et les Seychelles[1]. L'Afrique du Sud connut quant à elle une transition relativement pacifique de l'apartheid au scrutin majoritaire de 1994. De son côté, le Ghana de Jerry J. Rawlings, comme on le verra plus loin, transforma son régime, marqué par une succession de coups d'État, en l'un des meilleurs exemples de multipartisme, s'achevant en 2000 par une alternance au pouvoir avec l'élection de l'opposant John A. Kufuor.

1. Dans l'indice de démocratie de l'Economist Intelligence Unit (2020), Maurice est classé comme une « démocratie à part entière », dix-huitième dans le monde et numéro un en Afrique.

Puis le contexte changea. L'hégémonie libérale occidentale de l'après guerre froide, l'évolution des technologies des médias et de la communication, et le développement des réseaux internationaux visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'homme contribuèrent chacun à sa manière à circonscrire progressivement les limites du jeu des élites autoritaires.

Certaines formes d'autoritarisme devinrent plus malaisées à maintenir, avec une extrême diversité de situations, sans omettre les cas extrêmes d'effondrement durable de l'État (on pense à la Somalie après la chute de Siyad Barre en 1991 et qui a attendu 2022 pour retrouver le suffrage universel). Le début des années 2010 marqua un nouveau tournant politique, enclenché avec les révolutions du « Printemps » qui se produisent dans de nombreux pays du monde arabe à partir de décembre 2010. En Tunisie, le déclenchement à Sidi Bouzid de la révolution conduit Zine el-Abidine Ben Ali à quitter le pouvoir. D'autres peuples reprennent à leur tour le slogan *Erhal !* (« Dégage ! ») devenu le symbole de ces révolutions. À Alger, les sit-in hebdomadaires installés depuis août 2010 furent réprimés, avant que s'organisent des manifestations contre la hausse des denrées alimentaires. Il faudra attendre neuf années et de nouvelles manifestations d'une ampleur inédite pour que Abdelaziz Bouteflika démissionne enfin. La révolution égyptienne provoque la chute d'Hosni Moubarak en 2011, après cinq mandats présidentiels. En Libye, elle tourna à la guerre civile. Outre le départ des dictateurs et l'instauration d'une démocratie, les manifestants exigent partout au Maghreb la lutte contre la kleptocratie, un partage des richesses qui leur assure de meilleures conditions de vie, des emplois, et de surcroît « la dignité » (*karama*).

Les reculs démocratiques et les tendances autoritaires affleurent encore fréquemment, mais sous de nouvelles formes par rapport aux années 1960-1980, légitimés à présent par les institutions électorales.

On pense en particulier à la crise de la démocratie parlementaire en Tunisie après la dissolution unilatérale en 2021, par le président Kaïs Saïed, de l'Assemblée des représentants du peuple, dans un pays qui fut le pionnier en matière d'élection multipartite. Pourquoi plusieurs États africains ont-ils ces dernières années renoués avec des pratiques spécifiques à la période de l'après-décolonisation ? L'hypothèse la plus souvent rencontrée est que les tendances à la recentralisation et à la « repyramidalisation » de la structure politique et décisionnelle seraient subsumées au concept de néoprésidentialisme, une manière spécifique de personnaliser le pouvoir politique qui combine le messianisme anticolonialiste, incarné par un chef autochtone fort, avec la rhétorique de la modernisation et du développement socio-économique de type intensif-capitaliste. Autrement dit, il s'agit d'une forme de populisme identitaire et d'autoritarisme décisionnel aux accents modernisateurs[1]. Paul Kagame, au Rwanda, serait aujourd'hui la figure emblématique de ce modèle[2].

Les résistances aux velléités autoritaires en Afrique ne sont plus, depuis une vingtaine d'années, aiguillonnées par la pression venue de l'extérieur, comme ce fut le cas dans les années 1990-2000. Celle-ci s'est amollie et les craintes de sanctions pour « mauvaise gouvernance » se sont dissipées avec la disponibilité de financements alternatifs et avec l'arrivée de nouveaux partenaires, parmi lesquels la Chine, la Russie, la Turquie et les pays du Moyen-Orient qui s'accommodent de la persistance de régimes autocratiques, gages à leurs yeux de stabilité. Certains nouveaux partenaires déroulent même un contre-discours axé sur les bienfaits du césarisme plébiscitaire qui constitue un contrepoids au moralisme des

1. Sergiu Miscoiu, Sedagban Hygin F. Kakai, Koukou Folly L. Hetcheli (dir.), « Recul démocratique et néo-présidentialisme en Afrique centrale et occidentale », Institutul European, 2015.
2. Michela Wrong, *Do not disturb. The story of a political murder and an African regime gone bad*, New York, PublicAffairs, 2021.

États occidentaux, dont les préoccupations ont par ailleurs amplement évolué vers d'autres sujets (sécurité, terrorisme, migration illégale, environnement) au point de faire baisser la mire démocratique.

Cinq modes de transition (1960-2021)

Entre 1990 et 2021, six cent trente-trois élections présidentielles et législatives ont été organisées en Afrique. Comment s'est opérée la transition entre autocratie monopartite et système multipartite ? On peut décrire cinq types de trajectoires.

La transition électorale « accordée »
Situation où le pouvoir en place a déjà introduit une certaine dose d'ouverture et où le parti unique n'a guère à perdre à opter pour un multipartisme limité. Il cherche plutôt le compromis que la coercition s'il dispose des moyens de l'État pour gagner en toutes circonstances. La transition ainsi contrôlée peut déboucher, après une phase d'apprentissage (Botswana, Ghana, Sénégal) sur l'alternance et la démocratie consolidée, mais peut aussi tourner à la restauration autoritaire. Cas types : Botswana en 1965, Sénégal en 1976, Ghana en 1979, Tunisie en 1981, Algérie en 1989, Kenya en 1991.

La transition électorale négociée
Situation de transition marchandée entre le pouvoir et l'opposition après un compromis entre les positions les plus modérées de part et d'autre. L'accord entre le pouvoir et l'opposition garantit au premier une protection de ses intérêts et une amnistie pour d'éventuels délits ou crimes, et à la seconde un auditoire, des positions publiques et quelques prébendes. Les gains sont partagés. Cas types : Bénin et Zambie en 1991, Tanzanie et Ghana en 1992, Afrique du Sud en 1993.

La transition électorale déclenchée de l'intérieur
L'impasse politique entre les protagonistes est levée par une conférence nationale qui offre a priori un cadre de discussion propice à une transition négociée, proche du pacte et menant au multipartisme. Ce type de transition suppose un apprentissage du dialogue. Les gains ne sont pas immédiats, mais le potentiel de réformes pour le futur n'est pas négligeable. Cas types : conférences nationales en 1990-1993 au Bénin, Gabon, Congo, Mali, Togo, Niger, Zaïre, Tchad.

La transition électorale déclenchée par la pression extérieure
Situation dans laquelle la pression extérieure, régionale et internationale, parvient à lever l'impasse entre le gouvernement et l'opposition par un retour au pouvoir civil. Souvent après un coup d'État, elle impose l'élection comme moyen de retour à l'ordre constitutionnel. Les gains démocratiques sont souvent minimes, sans exclure que revienne un régime instable. Cas types : Liberia en 2003, Togo en 2005, Niger en 2011, Guinée en 2013 et possible en 2022, Centrafrique en 2014.

La transition déclenchée « par la base »
La pression du mouvement social pour élargir l'arène politique est si puissante qu'elle devient décisive pour pousser le régime autoritaire soit aux réformes institutionnelles, soit à la sortie. L'armée joue souvent un rôle, soit pour accompagner la transition, soit pour s'y substituer lorsqu'elle débouche sur une impasse. Cas types : Tunisie en 2011, Égypte en 2013, Burkina Faso en 2014, Zimbabwe en 2017, Algérie et Soudan en 2019.

Prendre le pouvoir et promettre de le rendre aux civils à l'issue d'une courte transition, c'est ce que disent les militaires qui, finalement, ne respectent pas ce chronogramme, quoi qu'il en soit de la pression de la communauté internationale. Au Togo, le sergent-chef

Gnassingbé Eyadema, auteur en 1963 de l'un des premiers putschs, ne céda le pouvoir qu'à sa mort, en 2005, au profit de son fils, toujours à la tête de l'État en 2022. Au Burkina Faso, le général Sangoulé Lamizana, ayant pris le pouvoir en 1966, le garda quatorze ans. Il est aussi des putschistes qui se « civilisent » par eux-mêmes et troquent le treillis pour le costume. On pense à Mathieu Kérékou au Bénin (1972-1991, puis 1996-2006), à Blaise Compaoré (1987-2014), à Amadou Toumani Touré au Mali (1991-1992 puis 2002-2012), appelé le « soldat de la démocratie » après avoir organisé des élections législatives et présidentielles en 1992 à l'issue desquelles il remit le pouvoir au nouveau président élu, Alpha Oumar Konaré. On pense également à Olusegun Obasanjo au Nigeria. Lorsqu'il prit le pouvoir en 1976, il rédigea une nouvelle Constitution et devint le premier dirigeant du pays à abandonner volontairement le pouvoir en transmettant les rênes du pays à Shehu Shagari, premier président civil élu. Il revint au pouvoir en 1999 et fut élu avec les deux tiers des voix.

En matière de transition de l'armée au pouvoir civil, le cas ghanéen reste la référence. En 1978, ce fut l'alliance du fusil et de la révolution morale. Le programme de Jerry Rawlings, qui venait de prendre le pouvoir avec six autres officiers, était succinct : d'abord éradiquer la corruption, ensuite installer un gouvernement civil. Un populisme kaki, virant avec le temps au parlementarisme civil et à la légalité démocratique. Le parti unique, le Congrès national d'initiative démocratique (CND), avec ses Comités de défense du peuple, des travailleurs, des femmes… occupa le devant de la scène politique de 1981 à 1992, et manifesta une hostilité ouverte à l'égard des formes occidentales de la démocratie. L'originalité du « modèle ghanéen » tient au fait que Rawlings est parvenu à maintenir les commandes de l'économie dans les mains de l'État, à ralentir le démantèlement des entreprises publiques créées pendant la période Nkrumah, à protéger la fonction publique et même à attirer quelques capitaux étrangers. Le virage du régime intervint en 1992.

Le pouvoir se trouvait alors devant l'alternative suivante : soit poursuivre la voie dure avec l'encadrement des Comités de défense de la révolution, soit ouvrir le régime vers plus de démocratie sur le mode parlementaire. La même pression qui touchait toute l'Afrique à la même époque – le multipartisme – s'imposa au Ghana. Rawlings fit donc adopter une nouvelle Constitution en 1992 – toujours en vigueur – avec l'espoir de mener le Ghana sur la voie du « bon élève de la gouvernance » après avoir été celui de l'ajustement. La vie politique va alors se démilitariser et l'armée se dépolitiser. Rawlings quitta l'uniforme pour le *smock*, une chasuble de coton portée par les hommes du nord, et devint le porte-drapeau présentable de son nouveau parti, le National Democratic Congress (NDC), qui décida de travailler dans un cadre constitutionnel. Les formations politiques renaquirent de leurs cendres. La nouvelle Constitution, partiellement inspirée du modèle américain avec son exécutif unique et ses mandats de quatre ans, ouvrit la voie à deux élections successives, aisément remportées par Rawlings et ses partisans, face au courant Danquah-Busia, incarnant la bourgeoisie akan, très secoué par les réformes antérieures. Rawlings restera l'homme qui a tenu ses promesses. Il tira sa révérence, non sans une certaine élégance, en 2000, la Constitution lui interdisant de briguer un nouveau mandat présidentiel. Son partisan ne parvint pas à s'imposer. Le New Patriotic Party (NPP), de l'opposant John Agyekum Kufuor, gagna les élections de 2000. Il hérita aussi d'un État « recréé », « revertébré » grâce à Rawlings, qui, en fin de compte, par tâtonnements successifs, avait mis fin à plusieurs décennies d'insécurité et d'incrédibilité institutionnelles, et avait préparé le terrain politique où la norme enfin pouvait prévaloir. Vingt ans après le coup d'État !

LE RETOUR DES MILITAIRES ?

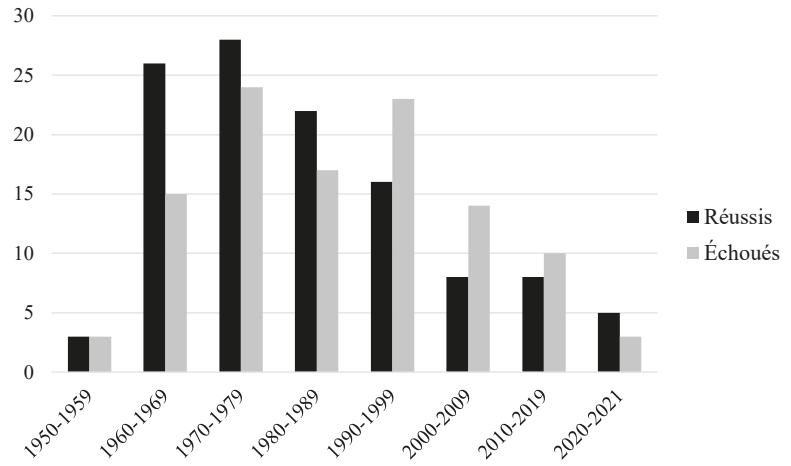
L'une des définitions courantes d'un coup d'État est celle d'une tentative illégale et manifeste de l'armée de renverser les dirigeants en place. Les auteurs de la base de données *Global instances of coups from 1950 to 2010 : a new dataset*[1] identifient plus de deux cent trente tentatives de ce type en Afrique depuis le renversement en Égypte du roi Farouk Ier par Mohammed Naguib en 1952 qui fut salué par les Égyptiens comme un acte d'émancipation. Un peu plus de la moitié d'entre elles ont réussi, c'est-à-dire qu'elles ont duré plus de sept jours, selon un critère communément accepté. Le Soudan a enregistré le plus grand nombre de coups d'État : dix-sept depuis les années 1950. En Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso détient le plus grand nombre de tentatives avec huit réussies et un seul échec, et cinq présidents issus de l'armée[2].

Le nombre global de tentatives de coup d'État en Afrique est resté à peu près constant entre 1960 et 2000, avec une moyenne d'environ quatre par an. Le mythe de l'armée, arbitre impartial, garant de la sécurité et de l'unité nationale s'est progressivement émoussé. Entre 2000 et 2019, ce chiffre a été divisé de moitié, soit environ deux par an. Le cas du Soudan suivait cette tendance à la baisse puisque sur les

1. Jonathan Powell, Clayton Thyne, « Global instances of coups from 1950 to 2010 : a new dataset », in *Journal of Peace Research*, vol. 48, n° 2, avril 2011.
2. La Sierra Leone détient aussi quelques records, celui du nombre et celui de la fréquence. L'élection démocratique d'un parti d'opposition en mars 1967 fut suivie par un coup d'État dirigé par David Lansana, le chef de l'armée. Celui-ci fut à son tour renversé quelques jours plus tard par des militaires qui suspendirent la Constitution, éliminèrent les partis politiques et interdirent toute activité politique. Ce coup d'État s'inscrivait dans une tendance tenace : au total, quatre putschs eurent lieu entre 1967 et 1968, sur fond de luttes interethniques, de grèves, de népotisme et de corruption. Ensuite, entre 1992 et 1997, intervinrent quatre coups d'État. En 1996, à l'issue de combats qui firent une centaine de morts, un groupe de militaires prit le pouvoir à Freetown, forçant à l'exil le président Ahmad Tejan Kabbah, à peine élu.

dix-sept tentatives enregistrées, treize eurent lieu avant les années 2000. Avec le renversement par l'armée, en avril 2019, d'Omar el-Béchir qui avait lui-même pris le pouvoir lors d'un coup d'État militaire en 1989, l'espoir était permis avec la trêve semi-démocratique gagnée autour du cri de ralliement des manifestants : *Madaniyya !* (« Le pouvoir aux civils ! ») Hélas, elle fut interrompue en octobre 2021 avec le nouveau coup d'État du général Abdel Fattah Al-Bourhane suivi de la démission de Premier ministre civil, Abdallah Hamdok.

Figure 1. Coups d'État militaires en Afrique (1950-2021)



Sources : « Global instances of coups from 1950 to 2010[1] » et l'auteur.

1. Jonathan Powell, Clayton Thyne, « Global instances of coups from 1950 to 2010 », 2011, art. cité. Les trois tentatives échouées (ou présumées) en 2021 ont eu lieu au Nigeria, au Niger et à Madagascar. Un autre échec d'une tentative est intervenu en février 2022 en Guinée-Bissau.

On assiste, depuis 2020, à une succession de putschs qui ressemblent à grands traits à ceux des années 1970-1980 : au Mali, une junte dirigée par le colonel Assimi Goïta met en avant la déliquescence du régime en place pour justifier le renversement d'Ibrahim Boubacar Keïta (août 2020) ; au Tchad, Mahamat Idriss Déby impose son autorité après le décès de son père, une manœuvre de conservation du pouvoir (avril 2021) ; de nouveau au Mali, les colonels putschistes récidivent en renversant le gouvernement de transition (mai 2021) puis en inversant ses alliances extérieures (au profit de la Russie contre la France) ; en Guinée, Alpha Condé, mal élu un an auparavant pour un troisième mandat, est renversé (septembre 2021) ; au Burkina Faso, le lieutenant-colonel Paul-Henri Damiba s'appuie sur l'incapacité de Roch Christian Kaboré dans la lutte contre les groupes djihadistes pour le pousser à la démission (janvier 2022)[1]. Dans tous ces cas, le soutien populaire est avéré, comme celui des partis d'opposition. Pour l'expliquer, Ibrahima Kane, de l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA) résume la situation : « On est dans des sociétés qui sont en totale décomposition […]. Aujourd'hui, en dehors de ces militaires, il n'y a absolument rien[2]. »

Le retour des militaires en Afrique de l'Ouest signe dans cette partie du continent l'échec du système africain de la démocratie électorale. En situation de crise politique et sociale ou de forte insécurité, quand la population est poussée au désespoir, le pouvoir civil défaillant, habitué des perspectives à courte vue, laisse un espace où peuvent aisément s'engouffrer des militaires, le plus souvent des officiers de

1. Les violences djihadistes ont fait au Burkina Faso plus de deux mille morts en sept ans, et un million cinq cent mille déplacés internes. Le massacre d'Inata, en novembre 2021, qui s'est traduit par cinquante-trois morts, dont quarante-neuf gendarmes sans moyens pour se battre, avait fait descendre dans la rue les Burkinabé exaspérés.
2. Cité dans Africa Center for Strategic Studies, « Africa review for december 29, 2021 », *africacenter.org*, 2021.

rang de capitaine ou de colonel qui refusent de se soumettre à leur hiérarchie qui vit confortablement retranchée dans la capitale. En Guinée, ils ont justifié leur coup de force par la nécessité de mettre fin à « la gabegie financière, la pauvreté et la corruption endémique » ainsi qu'au « piétinement des droits des citoyens ».

On rapporte que Didier Ratsiraka, l'amiral-président féru de vers latins, citait Cicéron : *cedant arma togae, concedat laurea linguae* (« que les armes cèdent à la toge, les lauriers à l'éloquence »). Aujourd'hui, la question se pose de savoir si l'injonction envoyée par les institutions africaines et les Nations unies aux prétoriens en kaki et lunettes fumées de rendre le pouvoir aux civils par le truchement d'élections est efficace. L'Union africaine (UA) le croit et condamne[1]. Elle a exercé son pouvoir de suspension d'un de ses membres à quinze reprises entre 2003 et 2021. Cette dernière année, elle avait fort à faire avec le retour des militaires. Au Mali, le délai avant le retour aux élections a été fixé par des Assises nationales dites de « refondation » à cinq ans aux putschistes, créant une crise avec les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), accompagnée de sanctions : fermeture des frontières terrestres, suspension des transactions commerciales à l'exception des denrées de première nécessité, gel des avoirs extérieurs…

À Bamako, à Conakry et à Ouagadougou, le soutien populaire à la junte fraîchement installée au pouvoir était avéré, comme celui

1. Selon les articles 4 et 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA), l'Union condamne et rejette « des changements anticonstitutionnels de gouvernement » et considère que « les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ». La Déclaration de Lomé de 2000 réaffirme la nécessité d'une réaction de l'UA car : « Nous exprimons notre grave préoccupation face à la réapparition du phénomène des coups d'État en Afrique. Nous reconnaissons que cette situation constitue une menace à la paix et à la sécurité sur le continent, ainsi qu'une tendance très préoccupante et un sérieux revers pour le processus de démocratisation en cours sur le continent » (Conférence des chefs d'État et de gouvernement, Lomé, 10-12 juillet 2000).

des partis d'opposition, au point que l'on s'interrogeait début 2022 de savoir si l'Afrique de l'Ouest n'était pas en train d'inventer un nouveau concept, celui du « coup d'État militaire à assise populaire ». À Ouagadougou, l'organisation de la société civile Sauvons le Burkina Faso a manifesté dans la rue son appui aux putschistes, en refusant de parler de coup d'État, mais plutôt de « libération ». À Bamako, le soutien à l'armée s'est cristallisé en janvier 2022 à la suite d'une déclaration pour le moins malencontreuse, inopportune et jugée intrusive de la France sur le caractère « illégitime » du gouvernement issu de la junte, provoquant l'expulsion de l'ambassadeur français et une exacerbation du sentiment anti-Français au sein de la population. La volonté de « punir les mauvais élèves » reste indécrottablement collée aux bottes des gouvernants de l'ancienne puissance coloniale.

On pourrait être tenté d'emprunter au professeur turc Ozan Varol[1] le concept de « coup d'État démocratique ». Il faudrait pour cela qu'il remplisse plusieurs conditions : qu'il soit réalisé contre un régime totalitaire et corrompu, à la demande d'une opposition populaire, face à son refus du régime de prendre en compte les revendications de la population, perpétué par un militaire intègre et proche du peuple, uniquement dans le but de renverser la dictature, permettant l'organisation rapide d'élections libres et transparentes avec un transfert effectif du pouvoir au nouveau régime civil élu. L'exemple de coup d'État démocratique présenté par Ozan Varol pour appuyer sa thèse est celui réalisé en Égypte en 2011 contre Hosni Moubarak. En Afrique de l'Ouest, les conditions ne sont pas parfaitement réunies : les récents putschs ne sont pas perpétrés contre un régime à proprement parler « dictatorial », mais plutôt en voie de décomposition avancée. Par contre, après les putschs, les régimes de dictature passés sont réhabilités : au Mali, la junte fait l'éloge de l'ancien président Moussa Traoré (1969-1991) ; en Guinée,

1. Ozan O. Varol, *The democratic coup d'État*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

la mémoire de Sékou Touré est rétablie, des héros de circonstances, quitte à les conspuer par la suite. Les violentes répressions passées sont oubliées, sauf dans la mémoire des familles des victimes.

Installés sur les bases du délitement de la démocratie électorale, les putschistes autoproclamés dirigeants font le choix stratégique de dissoudre les institutions, bloquant, de fait, tout retour en arrière. Ils nomment les instances de transition : Comité national du rassemblement et du développement (CNRD), Comité national pour le salut du peuple (CNSP), Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration (MPSR). Sous la double pression intérieure et extérieure, ils se trouvent immédiatement après la prise du pouvoir face à une série de questions. Que faire des hauts gradés de l'armée écartés ? Des politiciens décrédibilisés et vitupérés ? Des membres de la société civile privés d'espace de liberté ? Surtout, que faire d'une démocratie qui était en phase terminale ? Les militaires promettent une « concertation nationale » en vue d'une transition politique confiée à un futur « gouvernement d'union nationale », sans y parvenir durablement. Comment éviter que la désagrégation des institutions reproduise l'enchaînement infernal coup d'État-réconciliation-élection-coup d'État, bien connu, notamment au Mali[1] ?

1. En référence au Mali, nous écrivions déjà en 1983 que « le proto-État africain, tel qu'il apparaît à travers certaines déductions logiques autour de l'histoire malienne contemporaine, est un système fondamentalement instable, incapable d'assurer ni l'ordre, ni le mouvement. Le pouvoir politique fait l'objet de luttes et de transactions permanentes. […] La dictature militaire qui se déploie face aux institutions légales impuissantes, n'est ni efficace, ni homogène. Une multitude de contre-pouvoirs coexistent et coagissent, même si les hiérarchies ancestrales (lignages, castes, chefferies religieuses ou tribales) sont érodées. D'où cette instabilité endémique, expression de cette impossibilité à former une classe dominante homogène autour d'une base d'accumulation dynamique » (Pierre Jacquemot, « Le proto-État africain : quelques réflexions autour de l'histoire contemporaine du Mali », in *Revue Tiers Monde*, vol. 24, n° 93, 1983, p. 139).

LES « ANOMALIES » DE LA DÉMOCRATIE PROCÉDURALE

Après trente années d'exercice intensif, l'élection impliquant plusieurs partis s'est donc installée en Afrique au cœur du jeu politique. Tous les pays votent, sauf un, une dictature : l'Érythrée[1]. Objet au départ importé puis souvent imposé, elle fait désormais sens au regard des logiques sociales de la négociation, du patronage et de la répartition des privilèges. Mais les faits s'imposent parfois crûment. La démocratie électorale n'a pas, par son fait même, annulé la marchandisation du politique au sein du système patrimonial. La vague des élections suivant les Conférences nationales et l'instauration du multipartisme en 1990 a vraisemblablement consolidé l'interpénétration de l'économie et du politique. Dans de nombreux cas, n'est-ce pas la démocratie élective qui a été adaptée à la logique du clientélisme et non l'inverse ?

LE PARADOXE DE L'INCERTITUDE

Comment définir une maturité électorale ? La référence de l'Union africaine en matière de bonnes pratiques électorales est la Charte

1. Il existe trois monarchies en Afrique : deux constitutionnelles, le Lesotho et le Maroc, et une absolue, l'Eswatini (ex-Swaziland). Dans ce dernier pays, les partis politiques sont interdits.

africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) de 2007 et entrée en vigueur en 2012. Elle demande aux pays signataires d'adhérer aux principes universels des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que de persévérer dans la voie de la bonne gouvernance. « Les États parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes, conformément à la Déclaration de l'Union sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique » (article 17). Les règles du jeu sont claires : il importe de veiller à ce que le processus électoral soit ouvert à tous et géré de manière impartiale. Elles doivent être connues et largement acceptées par toutes les parties prenantes. Bien que les opinions divergent sur l'efficacité de la CADEG en tant que mécanisme de responsabilité en matière de gouvernance, son existence et les mesures prises par l'Union africaine pour opérationnaliser les mesures de responsabilité dans la Charte et pour évaluer les élections sur la base des principes inscrits dans la Charte sont louables.

La violation de la Charte a conduit le Conseil de paix et de sécurité de l'organisation panafricaine à réagir en appliquant à la Guinée, à Madagascar et au Niger les « sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement », notamment par l'usage de la force (articles 23 à 26). Ainsi, la réintégration de la Guinée (décembre 2010) et du Niger (mars 2011) dans les instances de l'Union africaine n'est venue qu'après des élections présidentielles qui ont marqué un début de sortie de la période de transition. Des élections sont dites libres lorsque les obstacles juridiques à l'entrée sur la scène politique sont peu importants, que les candidats et les partisans de différents partis politiques ont un certain degré de liberté pour faire campagne et demander des votes, et que les électeurs ne subissent pas de contraintes dans l'exercice de leurs choix électoraux. Bien maîtriser les procédures du scrutin et, en même temps, ne pas connaître à l'avance les résultats de l'élection définissent ce que Shaheen Mozaffar et

Andreas Schedler[1] appellent « le paradoxe de l'incertitude ». Afin de garantir la qualité des élections, la gouvernance électorale doit reposer sur la légitimité et la certitude procédurales, tout en garantissant une incertitude sur le résultat. Qu'en est-il dans la majorité des cas ?

La démocratie procédurale, huit critères

Des élections sont libres, honnêtes et impartiales (*free, honest and fair*) lorsque les obstacles juridiques à l'entrée sur la scène politique sont peu importants, que les candidats et les partisans de différents partis politiques ont une liberté substantielle pour faire campagne et que les électeurs ne subissent pas de contrainte dans l'exercice de leurs choix électoraux. La « démocratie procédurale » s'organise autour de huit critères :

1. véracité du fichier des électeurs,
2. liberté de candidature,
3. limitation des mandats,
4. indépendance des organes de gestion et de validation,
5. secret des suffrages,
6. liberté d'information des médias,
7. transparence du scrutin garantie par une observation indépendante,
8. protection et garanties accordées aux opposants.

Les cadres institutionnels sont en place depuis les réformes des années 1990. Les règles procédurales sont connues. Pourtant, le score du continent en matière de processus électoral et de pluralisme demeure le plus faible du monde : 3,62/10 contre une

1. Shaheen Mozaffar, Andreas Schedler, « The comparative study of electoral governance – Introduction », in *International Political Science Review*, vol. 23, n° 1, janvier 2002, p. 5-27.

moyenne planétaire de 5,9/10, selon le « Democracy Index 2021 »[1] de The Economist Intelligence Unit. Sur les six cent vingt-trois élections enregistrées entre 1990 et 2021, trois cent seize relèveraient de la « mascarade » (c'est-à-dire « détournées et sans valeur »), vingt-quatre seraient « douteuses » et deux cent quatre-vingt-trois seraient jugées « correctes » selon le jugement implacable de Régis Marzin[2]. Le verdict est abrupt. Qu'en pensent les électeurs ?

Installé à Accra au Ghana, le réseau de recherche Afrobarometer mesure, sur la base d'enquêtes, les attitudes des citoyens à l'égard de la démocratie et de la gouvernance, de l'économie, de la société civile[3]. Il étudie notamment les représentations populaires sur l'organisation des élections. À partir des données d'enquêtes conduites dans une trentaine de pays africains, l'étude de 2020 constate que les citoyens partagent un point de vue mitigé sur la qualité de leurs scrutins : seuls 43 % considèrent les dernières élections nationales dans leur pays « entièrement libres et transparentes ». Un cinquième pense que ces élections étaient libres et transparentes avec « des problèmes mineurs » (21 %), tandis que 27 % affirment qu'il y avait « des problèmes majeurs » ou que les élections n'étaient « ni libres ni transparentes ».

1. Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2021 : the China challenge », *eiu.com*, 2022.
2. Régis Marzin, « Démocraties, dictatures et élections en Afrique : bilan 2021 et perspectives 2022 », *regardexcentrique.wordpress.com*, 3 février 2022.
3. Selon les sondés, certains pays africains organisent des élections de bonne qualité. « Plus de 8 adultes sur 10 dans des pays comme le Ghana (87 %), la Tanzanie (85 %) et le Botswana (85 %) considèrent que les élections nationales sont complètement libres et transparentes et, qu'au pire, elles ne souffrent que de problèmes mineurs. […] La perception de la qualité des élections affiche des niveaux très bas au Maroc (25 %), au Soudan (28 %), et au Malawi (32 %), où moins d'un tiers des citoyens pensent que les élections dans leur pays répondent aux normes souhaitées. Dernier de la liste est le Gabon, où seulement 17 % perçoivent des élections acceptablement libres et transparentes » (Michael Bratton, Sadhiska Bhoojedhur, « Les Africains désirent des élections transparentes – surtout celles porteuses d'alternance », Afrobarometer, n° 58, juin 2019, p. 10).

LA GESTION DU CYCLE ÉLECTORAL

Une mauvaise gestion du cycle électoral permet la fraude ; et, même si elle ne renverse pas les résultats d'une élection, elle fait le nid de la méfiance publique, des frustrations, voire de la violence. Le catalogue des irrégularités électorales est long. L'élection peut être « détournée » à chacun des temps du cycle[1].

Avant l'élection

La gestion de l'amont des élections est décisive. Cette phase est très délicate, car elle concerne des aspects techniques qui, la plupart du temps, provoquent des conflits entre pouvoir et opposition.

Les techniques de fraude les plus fréquentes sont celles réalisées à partir du fichier électoral : inscription d'électeurs fantômes, recensement tronqué dans les zones favorables à l'opposition, prise en compte de mineurs ou d'étrangers, mauvaise distribution des cartes électorales.

Au Liberia, le second tour des élections présidentielles en 2017 fut retardé en raison de contestations judiciaires concernant la crédibilité de la liste électorale, nécessitant un audit accéléré par la CEDEAO avant que les élections ne puissent avoir lieu. À la veille des sixièmes élections démocratiques en Afrique du Sud, en 2019, la commission électorale révéla qu'environ neuf millions de personnes éligibles au vote n'étaient pas inscrites sur les listes électorales. Parmi elles,

1. Sur les manipulations des procédures électorales, voir Nic Cheeseman, Brian Klaas, *How to rig an election*, Londres, Yale University Press, 2018 ; Parfaite Gansa Nlandu, *Les démocratures en Afrique noire. Une étude des pathologies de la démocratie en Afrique centrale. Les cas du Gabon, du Congo et de la R.D.C.*, Paris, L'Harmattan, 2019 ; Pierre Jacquemot, « Les élections en Afrique, marché de dupes ou apprentissage de la démocratie ? », in *Revue internationale et stratégique*, n° 114, 2019/2, p. 52-64.

environ six millions étaient des jeunes. De manière alarmante, moins de 20 % des nouveaux électeurs devenus éligibles s'étaient inscrits. Les élections eurent finalement lieu avec le taux de participation le plus faible depuis 1994. Pour le référendum constitutionnel de 2020 en Guinée, deux millions cinq cent mille électeurs fictifs, inscrits sans pièce d'identification – soit un tiers des votants –, ont été retirés du fichier électoral sous la pression de la CEDEAO et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF).

Pour limiter les fraudes au fichier, l'utilisation de la technologie numérique connaît des progrès significatifs. La nouvelle loi électorale du Nigeria de juillet 2021 prévoit des dispositions pour l'accréditation électronique des électeurs à l'aide des lecteurs de cartes à puce ou de tout dispositif technologique déterminé par l'Independent National Electoral Commission. L'idée à présent est d'adosser le vote à une plate-forme sécurisée par une *blockchain*, à partir d'un fichier électoral dématérialisé et infalsifiable qui représente la population réelle des électeurs. En 2018, la Sierra Leone fait figure de pionnier ; il est devenu le premier pays dans le monde à utiliser la technologie *blockchain* pour vérifier des votes lors d'une élection.

Un second groupe d'entraves pratiquées en amont rassemble celles qui visent le contrôle des informations. Les organes de gestion de l'élection, souvent favorables au sortant, parce que souvent installés par lui, monopolisent l'intervention sur les médias, en interdisent parfois l'accès, utilisent la censure ou essayent d'entraver l'accès à l'information de la population dans certaines zones du pays. La liberté d'expression en ligne est un des indicateurs de la maturité électorale. Certains pays la respectent scrupuleusement (Ghana, Sénégal). Les lanceurs d'alerte veillent.

Entraver l'accès à internet est une technique de plus en plus utilisée en période de crise, pour faciliter un coup d'État, juguler un mouvement

populaire, influer sur les résultats d'élections… Entre 2014 et 2016, la bande passante a été coupée lors d'un tiers des élections africaines[1]. Entre 2020 et 2021, des coupures internet liées aux élections ont été enregistrées au Burundi, en Guinée, en Tanzanie, au Togo et en Ouganda. En 2019, l'Algérie a battu le record du nombre annuel des coupures de réseau en Afrique. À six reprises, le gouvernement a bloqué l'accès à internet pour entraver la communication entre les manifestants du mouvement Hirak. L'Éthiopie a mis en œuvre le plus grand nombre de coupures internet en Afrique au cours de 2019 à 2021 ; les autorités ont imposé une dizaine de coupures de réseau. Dans la région du Tigré, fief des rebelles en conflit avec le gouvernement d'Addis-Abeba, les habitants sont privés d'internet. Ces mesures, censées limiter la propagation des émeutes, créent des « zones grises » dans lesquelles les crimes perpétrés à l'encontre des civils restent méconnus.

Alors que des acteurs nationaux, tels que les groupes de la société civile, s'efforçaient de lutter contre la tendance croissante des fermetures d'internet et des violations des droits numériques, les cours régionales de justice en Afrique jouèrent un rôle en tenant les États parties responsables des violations des droits fondamentaux[2]. Cependant, le respect des décisions de justice est resté dans la majorité des cas limité.

Les gouvernements invoquent généralement le souci d'éviter la diffusion de discours de haine, des « raisons de sécurité » ou des « risques de propagation de faux résultats électoraux » comme à Brazzaville en mars 2016. En Tanzanie, le Gouvernement a introduit en 2018 une

1. Tina Freyburg, Lisa Garbe, « Blocking the bottleneck : internet shutdowns and ownership at election times in sub-saharan Africa », in *International Journal of Communication*, n° 12, 2018, p. 3896-3916.
2. Au niveau sous-régional, la Cour de justice de la CEDEAO et la Cour de justice de l'Afrique de l'Est ont rendu des décisions importantes depuis 2018 sur la question des libertés sur internet.

réglementation prohibitive sur les fournisseurs de contenus en ligne via des exigences de licences très onéreuses. Les lanceurs d'alerte (comme les membres de la ligue des blogueurs et activistes africains AfricTivistes) rivalisent d'ingéniosité pour poursuivre leur combat.

Pendant l'élection

Les méthodes de fraude le jour du vote sont également nombreuses. Citons-en quelques-unes tirées de l'observation des scrutins : achat de voix, bourrage d'urnes, vote d'électeurs décédés dont on avait pieusement gardé la carte, assistance aux handicapés et aux aveugles jusque dans l'isoloir, oubli de tremper son doigt dans l'encre indélébile (ce qui permet de revenir voter autant de fois que l'on veut dans le même bureau), édition de faux bulletins de vote… Plus malicieuse, mais moins certaine quant à son résultat, est la méthode consistant à reporter au dernier moment la date du scrutin (République démocratique du Congo en 2018, Nigeria en 2019) ou à ouvrir tardivement les bureaux de vote sans en avertir les électeurs lève-tôt, supposés être de l'opposition.

Il est des pratiques singulières. On constate, le jour de l'élection, au départ des grandes villes du Gabon, de Côte d'Ivoire ou du Cameroun, un mouvement de populations vers les villes et villages de l'hinterland. Elles quittent leur lieu de résidence et vont voter dans la circonscription où elles se sont inscrites. Ce phénomène, nommé « nomadisme » ou « transhumance électorale », est un mouvement organisé par le candidat et son parti (le « berger »), aussi l'appelle-t-on également au Gabon mouvement des « bœufs votants ». La conséquence est que le corps électoral potentiel des grandes agglomérations ne correspond pas à leur population. S'agit-il d'une forme de fraude électorale ? Non, car cette pratique ne contrevient pas aux règles constitutionnelles.

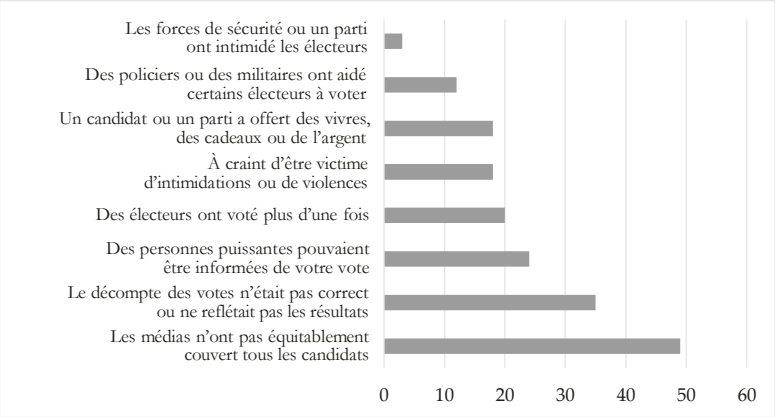
Presque tous les entrepreneurs politiques organisent la transhumance. Ce qui n'empêche jamais, le moment venu, le perdant de dénoncer le phénomène pour justifier son échec.

Après l'élection

En aval du processus, la falsification des procès-verbaux, si elle est utilisée, peut commencer dans le bureau de vote, mais elle intervient le plus souvent dans un transfert ou un lieu de compilation régionale, ou encore dans un lieu de rassemblement national (République démocratique du Congo et Malawi en 2019). Plus d'un tiers des vingt-sept mille sondés par Afrobarometer (2021) dans dix-huit pays estiment que les votes n'ont pas été correctement décomptés ou traduits dans les résultats lors des derniers scrutins, tandis que 20 % pensaient que les gens ont voté plus d'une fois.

Lors de l'élection présidentielle de 2016 au Gabon, Ali Bongo Ondimba, le président en exercice, candidat à sa propre succession, a revendiqué une victoire très mince (cinq mille voix d'écart contre Jean Ping), mais avec un taux de participation dans la province du Haut-Ogooué où tous les inscrits (99,9 %) ont voté (contre 59,5 % au niveau national), et où Ali Bongo aurait obtenu 95 % des voix. Ces résultats improbables ont déclenché des protestations massives – le bâtiment du Parlement a été incendié – qui n'ont pas empêché la Cour constitutionnelle de conforter la victoire du candidat sortant.

Figure 2. Qualité des élections : expériences et perceptions négatives dans dix-huit pays (2019-2020) en %



Source : Afrobarometer, 2021.

En fin de parcours, la contestation des résultats est devenue quasi consubstantielle à l'exercice des scrutins. Les perdants dénoncent presque systématiquement des fraudes et demandent, en vain, l'annulation de l'élection. Mais, comme on le sait, l'Afrique n'a pas l'apanage de la contestation électorale !

LE RÔLE DE L'ARGENT

Election time is eating time! Cette formule triviale est de Chris Wambui, l'éditorialiste du *Daily Nation* de Nairobi (26 décembre 2002). Ailleurs (notamment à Lomé, au Togo), on emploie l'expression « voter avec son estomac[1] ». L'idée est que l'on se prémunit contre l'insécurité

1. Staffan Lindberg, *Democracy and elections in Africa*, 2006, *op. cit*.

matérielle, que l'on « se procure de quoi manger » (en ewé : *A hï dudu va home*). Dans l'enquête d'Afrobarometer de 2020, 18 % des électeurs interrogés dans dix-huit pays affirmaient avoir reçu de la nourriture, un cadeau ou de l'argent en échange de leur vote[1]. Mais la perversité du candidat, qui consiste à acheter les votes, est-elle véritablement efficace pour garantir son élection ? Après tout, chacun est libre de « manger » puis de voter à sa guise derrière le rideau de l'isoloir[2]. Au Burkina Faso, la vie publique est pleine d'anecdotes sur des candidats ayant été trahis par un électorat pour lequel ils avaient dépensé des fortunes[3]. Où trouver l'argent ? En dehors des contributions de quelques mécènes, il n'y a que deux sources importantes, selon Jean-Pierre Olivier de Sardan, en référence au Niger : d'une part, les dons des grands commerçants et opérateurs économiques (chaque parti a les siens) et, d'autre part, les trésors de guerre accumulés par les partis, notamment sur les rétrocommissions illicites sur les marchés publics.

> Les commerçants et entrepreneurs sont ainsi au cœur du système électoral. Ce sont eux qui le font fonctionner. Mais ce n'est pas par désintéressement. Ils attendent un retour sur investissement, en matière de protection, de « bienveillance » fiscale, de placement de leurs parents et client à des postes stratégiques, ou de passation de marchés […]. Les députés, les maires, les présidents sont quelque part prisonniers de leurs financiers,

1. Fredline M'Cormack-Hale, Mavis Zupork Dome, « En Afrique, le soutien aux élections s'affaiblit ; beaucoup doutent qu'elles permettent de tenir pour responsable leurs élus », 2021, art. cité.
2. Dans une étude ancienne sur le Bénin, Richard Banégas signalait l'existence de « logiques paradoxales » caractéristiques de la consolidation démocratique dans ce pays pionnier. Lors des campagnes électorales, le clientélisme et l'achat des électeurs sont monnaie courante, mais ne les empêchent pas de voter, le moment venu, « selon leur conscience », il concluait que cette marchandisation de la démocratie va de pair, paradoxalement, avec « un processus de vulgarisation des vertus civiques » (Richard Banégas, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », in *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 75-87).
3. Ludovic O. Kibora, « Corruption, clientélisme et démocratie locale au Burkina Faso », in Sten Hagberg, Ludovic O. Kibora, Gabrielle Körling (dir.), *Démocratie par le bas et politique municipale au Sahel*, Uppsala, Uppasala Universitet, 2019, p. 75-88.

ils leur sont redevables, et il leur est presque impossible de ne pas renvoyer l'ascenseur puisque c'est à eux qu'ils doivent leur élection[1].

L'élection africaine est la résultante d'une réelle appropriation des normes officielles du jeu électoral conjuguée à des pratiques de contournement de ces règles. Le Cameroun et le Gabon en sont de bons exemples[2]. La transgression fait partie intégrante du jeu électoral africain. Les fraudes et tricheries délibérées ne sont d'ailleurs pas toujours stigmatisées et condamnées. Elles correspondent à des écarts au code qui peuvent être considérés comme légitimes au regard des normes sociales ambiantes. Certes, certaines sociétés stigmatisent les pratiques déviantes qui confondent caisse personnelle et Trésor public, comme l'énonce par exemple la règle de vie bambara : *An ta ani n'ta, o tè kelen yè* (« À nous et à moi, cela ne se confond pas »). Mais, le plus souvent, il n'y a pas de réprimande de la part de ceux qui bénéficient des retombées de la corruption rendue possible par la position de pouvoir acquise (sauf s'ils pensent que d'autres sont mieux servis).

La littérature sur les manipulations identifie bien les diverses méthodes employées. Elle en dit moins sur les stratégies des acteurs en place et de ceux de l'opposition, constatant seulement, sur des données transversales de séries chronologiques pour deux cent quatre-vingt-cinq élections africaines de 1986 à 2012, que les sortants s'engagent plus volontiers dans l'achat de voix, tandis que l'opposition opte davantage pour la violence[3].

1. Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes. Des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, p. 279.
2. Guy Rossatanga-Rignault, « Identités et démocratie en Afrique. Entre hypocrisie et faits têtus », in *Afrique contemporaine*, n° 242, 2012/2, p. 59-71.
3. Sur l'efficacité des achats de voix, voir Pedro C. Vicente, Leonard Wantchekon, « Clientelism and vote buying : lessons from field experiments in African elections », in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 2, 2009, p. 292-305 ; Carolien van Ham, Staffan Lindberg, *Vote buying is a good sign : alternate tactics of fraud in Africa 1986-2012*, University of Gothenburg, V-Dem Institute, 2015.

À NOTRE TOUR DE MANGER !

L'accès au pouvoir par l'élection est une modalité de « la privatisation de la mangeoire » par la famille et le clan. La référence alimentaire est restée inscrite dans le registre politique. Souvent, l'emploi politique du parlementaire est de courte durée[1]. Cette précarité amplifie la corruption, lui donne un caractère d'urgence pour l'élu comme pour son entourage. De leur côté, les parrains qui ont recommandé leur protégé revendiquent leur droit de lui demander des dividendes. *Fiohawo to ye wo du na* (littéralement en langue éwé, « il est licite de manger la chose de l'État »), entend-on parfois à Lomé. *Ne wo yi fioha fi gbea afi gä de* (« Fais un grand coup lorsque tu veux voler l'État »), afin de se prémunir contre l'insécurité matérielle, est de procurer de quoi « manger à la maison » (*A hï dudu va home*). Celui qui n'aura pas su saisir l'occasion lorsqu'elle s'est présentée sera suspecté d'avoir « mangé tout seul ». Comme le montrent Jean-François Bayart, Achille Mbembe et Comi Toulabor[2] par ces citations, l'illicite est sous-tendu par des valeurs sociales positives (« c'est à notre tour de manger »), dictées par la nécessité de recourir à toutes les méthodes disponibles afin de manifester ces vertus essentielles que sont la satisfaction du besoin, la reconnaissance et l'entraide. Pour l'opposant enfin récompensé, « manger le pouvoir » est une manière de se rémunérer pour le temps passé loin du pouvoir. La métaphore alimentaire est reprise par le philosophe et homme de théâtre Jean-Louis Sagot-Duvauroux dans son livre sur le Mali[3], classé comme

1. Sur le prosaïsme particulier de l'électorat kényan, voir Daniel Branch, Nic Cheeseman, Leigh Gardner (dir.), *Our turn to eat. Politics in Kenya since 1950*, Berlin, Londres, Lit Verlag, 2010.
2. Jean-François Bayart, Achille Mbembe, Comi Toulabor, *La politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 2008.
3. Jean-Louis Sagot-Duvauroux, *L'État mangeoire. Essai sur la corruption en Afrique à partir de l'exemple malien*, BiBook (autoédition), 2021.

« État mangeoire » : « Les serments solennels, les irrémédiables différends idéologiques, les alliances à jamais sont pulvérisés par l'appétit[1]. » On vient en politique « pour engranger ». Le chanteur ivoirien Alpha Blondy ne fait pas dans la nuance :

> Qui est qui ?/Et qui fait quoi dans ce pays ?/Je les entends dire/C'est notre tour de manger/C'est comme ça qu'ils veulent gouverner/C'est notre tour de manger/C'est leur projet de société/C'est notre tour de manger/Ils sont obsédés par cette idée/C'est notre tour de manger/Aucun projet de société/Ils n'ont rien à nous proposer[2]

Le rapport de la commission Zondo d'enquête sur la corruption endémique qui a marqué le mandat de Jacob Zuma (2009-2018) évoque « la capture d'État » (*state capture*) et la « corruption rampante » qui a gangrené les institutions publiques pendant une décennie en Afrique du Sud. Le fisc, parmi les plus efficaces au monde à la fin des années 2000, a été vidé de sa substance, sous l'influence du cabinet de conseil Bain & Company, en étroite collaboration avec l'ancien dirigeant. La nomination d'un nouveau directeur à la tête du fisc a conduit en quelques années au démantèlement des services de l'institution chargés de lutter contre le crime organisé. Les enquêtes les plus sensibles ont été abandonnées.

La fortune de l'élu, au lieu d'être un objet de blâme, est l'attribut du vrai chef. La morale a beau fournir les règles procédurales de l'argumentation rationnelle, elle paraît inadaptée au contexte des discussions politiques. La posture morale ne donne qu'une faible motivation, dont la portée ne s'étend qu'à la conviction intime, mais n'est pas en

1. *Ibid*., p. 18. Il ajoute p. 3 : « L'effondrement éthique est signalé de façon plus brutale encore lorsqu'un proche, dont on découvre qu'il a lui aussi plongé sa poigne dans le pot de miel, donne en guise de justification cette troublante réponse : *Nè tè dangaden yé !* (Je ne suis pas un enfant maudit). Autrement dit : Par quelle malédiction devrais-je être écarté de la mangeoire alors que les circonstances me donnent l'occasion de m'y goinfrer ? »
2. Alpha Blondy, « Élections présidentielles », 2020.

mesure d'exercer une efficacité collective. La fraude, au lieu d'être un objet de blâme, est un attribut pour conquérir une place politique.

Le récit des manipulations, leur étalage parfois dans la presse (particulièrement en Afrique du Sud, au Kenya et en Tanzanie) ne scandalise pas. Elle doit donc être visible pour devenir une vertu politique. Il serait par conséquent inadéquat d'invoquer le sentiment de « honte » qu'elle inspirerait chez ses pratiquants et la réprobation qu'elle ferait naître de la part des victimes. En réalité, c'est parfois l'inverse : la honte est de ne pas répondre à la demande de redistribution de l'entourage, qui légitime les entorses au droit. Truquer, falsifier, travestir ne sont pas des méthodes perçues comme un mal en soi ; en revanche, s'enrichir sans partager est considéré comme contraire à l'éthique. L'élu sera suspecté d'avoir « mangé tout seul ». En réalité, la honte est de ne pas répondre à la demande de redistribution de l'entourage, qui légitime les entorses au droit.

LES COMMISSIONS ÉLECTORALES, QUELLE INDÉPENDANCE ?

Les Constitutions adoptées dans les années 1990 ont installé des juridictions spécialisées chargées d'assurer le contrôle de la sincérité du scrutin. Les commissions électorales sont devenues la cheville ouvrière du processus électoral. Elles ont été créées sous divers noms : Commission électorale indépendante (CEI), cas de la Côte d'Ivoire, Commission électorale nationale autonome (CENA) au Bénin, Commission de contrôle et de supervision des élections (COSUPUEL) et Commission électorale nationale (CEN) au Niger, qui deviendra CENA par la suite. Ou encore Commission électorale nationale indépendante (CENI) au Burkina Faso, en Guinée, au Togo.

Le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance (article 3) énonce que les commissions électorales doivent être indépendantes et/ou neutres « et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique ». Le Cap-Vert est le pays qui s'approche peut-être le plus de l'idée sous-jacente à cet article, avec son processus d'approbation des membres de la Comissão nacional de eleições (CNE) par une majorité des deux tiers au Parlement. Au Sénégal, les membres de la Commission électorale nationale autonome (CENA) sont désignés par le président de la République après consultation. Au Bénin, les commissaires sont désignés par les partis politiques eux-mêmes alors qu'au Ghana, la consultation d'un organe représentatif des forces politiques est obligatoire ; en Sierra Leone, la consultation des partis est suivie par une approbation du Parlement.

La performance d'une commission électorale est souvent proportionnée à la mesure dans laquelle il contrôle toute la chaîne d'événements du processus. Cela va souvent de pair avec le degré de contrôle des aspects logistiques et financiers du processus électoral : plus la commission est impliquée dans la passation des marchés, le recrutement de son personnel, l'affectation des ressources et l'élaboration du budget électoral, moins grand est le risque d'ingérence politique des autres acteurs.

Si les progrès sont notables, avec des élections mieux organisées afin de garantir la périodicité, l'intégrité et le secret des suffrages, les dysfonctionnements liés à leur capacité à organiser des élections « libres et transparentes » sont récurrents. Plus de la moitié des élections sont confrontées à de sévères problèmes logistiques. Dans l'immense République démocratique du Congo, par exemple, avec de nombreux territoires enclavés faute d'infrastructures routières, les difficultés d'organisation sont considérables. La logistique représente le premier défi des élections. Il faut procéder à l'enregistrement des trente-deux millions d'électeurs, puis au transport du matériel électoral dans les

soixante-deux mille bureaux de vote, et enfin assurer le contrôle du scrutin. Le nombre très élevé des candidats aux législatives de 2019, arrêté à dix-huit mille contre onze mille pour les présidentielles, a créé un autre défi pour l'impression et la distribution des bulletins de vote.

Dans plus de 60 % des élections qui se sont tenues depuis 1990, les observateurs étrangers ont relevé de graves problèmes d'autonomie de l'organe de gestion des scrutins par rapport au gouvernement[1]. En 2019, Afrobarometer jugeait « au mieux modérée » la confiance publique dans les commissions électorales nationales[2]. Freedom House, le site américain dédié à l'analyse des processus démocratiques dans le monde, évalue aussi sévèrement les organes de gestion des élections[3].

Lors des élections de 2019, parmi les préoccupations concernant divers aspects du processus électoral au Malawi, la principale lacune citée par une majorité de répondants était une déclaration de résultats erronée par la Malawi Electoral Commission (MEC), qui était largement perçue comme manquant d'impartialité et de fiabilité. En pratique, se pose souvent la question de savoir dans quelle mesure il existe une séparation claire entre les commissions électorales chargées de veiller à la régularité du scrutin et les régimes en place. Certaines ne sont indépendantes et impartiales que de nom. Dans certains pays, les commissaires sont clairement partisans. Eugène Le Yotha Ngartebaye, évoquant les cas du Bénin et du Tchad, a ainsi ce jugement implacable :

> L'issue de l'élection ne se joue plus dans les urnes, mais dans les capacités à maîtriser et à disposer de ces institutions. C'est ce qui explique la

1. Rachel Sigman, Staffan Lindberg, « Neopatrimonialism and democracy : an empirical investigation of Africa's political regimes », in Gabrielle Lynch, Peter VonDoepp (dir.), *Routledge handbook of democratization in Africa*, Londres, Routledge, 2021.
2. Michael Bratton, Sadhiska Bhoojedhur, « Les Africains désirent des élections transparentes – surtout celles porteuses d'alternance », 2019, art. cité.
3. Freedom House, « Freedom in the world 2019. Democracy in retreat », *freedomhouse.org*, 2019.

politisation outrancière des commissions électorales avec en prime la prépondérance des membres désignés par le parti au pouvoir[1].

La décision d'annulation de l'élection présidentielle d'août 2017 au Kenya par la Cour suprême, pour irrégularités relevées dans les opérations de vote, avait fait naître l'espoir d'un changement radical dans l'histoire électorale africaine. Un précédent historique, croyait-on. Hélas, sept semaines après, il fallut déchanter. La même Cour suprême fut dans l'incapacité de se réunir faute de quorum pour examiner un recours. La peur l'avait contaminée et elle en sortit discréditée. Dans le même temps, la commission électorale, l'Independant Electoral and Boundaries Commission (IEBC), pourtant aussi déconsidérée, resta en place pour organiser le nouveau vote fin octobre 2017. Uhuru Kenyatta obtint un score de type nord-coréen (98 %), un score jamais vu en Afrique depuis Bourguiba en 1959, même dans les régimes les plus pervertis, et avec un socle électoral très étriqué (35 % de votants).

Quinze mois plus tard, en janvier 2019, la décision, en République démocratique du Congo, de la Cour constitutionnelle de valider précipitamment l'élection présidentielle de Félix Tshisekedi, contre le vraisemblable résultat des urnes, déçut amèrement tous ceux qui croyaient en Afrique à l'indépendance du juge suprême. À moins que leur amertume ne se soit atténuée à la suite de l'invalidation des élections de mai 2019 par la Cour suprême du Malawi pour « fraudes à répétition, falsifications de documents et nombreuses autres pratiques illégales » – notamment l'utilisation de Tipp-Ex afin de modifier les procès-verbaux –, ce qui annoncerait enfin une véritable prise d'indépendance

1. Eugène Le Yotha Ngartebaye, *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, thèse de doctorat en droit public sous la direction d'Olivier Échappé, Université Jean-Moulin (Lyon III), 2014, p. 311.

des instances de contrôle dans ce pays. Le résultat de ce sixième scrutin depuis le retour à la démocratie multipartite en 1994 fut marqué par des contestations judiciaires, avec six mois d'audiences judiciaires couvertes en direct sur la principale radio et une série sans précédent de manifestations publiques menées par la coalition des défenseurs des droits humains de la société civile exigeant la démission des membres de la Commission électorale du Malawi. Le soutien aux élections en tant que meilleure méthode pour choisir les dirigeants du pays était à son plus bas niveau jamais enregistré.

LES OBSERVATIONS, QUELLE EFFICACITÉ ?

La première observation électorale venue de l'étranger d'une certaine envergure est intervenue après l'accord de Lancaster House en Rhodésie, futur Zimbabwe, en 1980. Elle fut effectuée par le secrétariat du Commonwealth. Ce fut la première fois que l'on utilisa les expressions de « free and fair election » et « valid and democratic expression election ». Depuis, elles sont devenues systématiques, impliquant des organisations internationales ou régionales, mais leur méthodologie n'a guère évolué si l'on en croit Stephen Chan qui, après avoir été observateur sans interruption de 1980 à 2016, conclut, un brin sceptique : « L'observation électorale, si elle n'est pas inutile, a en fait peu de valeur[1]. »

Constatant que les élections constituent de plus en plus une occasion de tensions et le point de départ de crises politiques, les

1. Stephen Chan, « Free and fair ? Observation of selected African elections », in *Journal of African Elections*, vol. 10, n° 1, 2019, p. 2.

organisations régionales et sous-régionales, qui se cantonnaient jusque-là dans des activités à vocation économique ou diplomatique, s'intéressent depuis vingt ans à la gouvernance démocratique. Le protocole du 21 décembre 2001, additionnel au protocole de Lomé de décembre 1999 de la CEDEAO, portant sur le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, a été une première en Afrique. Il est venu codifier l'organisation d'élections fiables et transparentes pour juguler les conflits et l'instabilité. Ce texte constitue la base légale de l'implication de la CEDEAO dans les élections en Afrique de l'Ouest.

Par le biais du contrôle de conformité à chaque moment du cycle électoral, l'intervention des organisations internationales (Union africaine, organisations régionales africaines, Union européenne, Organisation internationale de la francophonie) ou des fondations (The Carter Center, National Democratic Institute) permet-elle d'introduire de la transparence ?

L'observation peut améliorer les chances d'élections *free and fair*, jusqu'au dépouillement du vote et la compilation des résultats. La présence d'observateurs internationaux donne en outre aux électeurs un sentiment de sécurité et une assurance quant au secret du vote et à l'efficacité de l'ensemble du processus électoral. Mais, de Djibouti au Nigeria en passant par le Tchad, le Gabon ou le Mali, la teneur des déclarations finales des missions d'observation dépêchées sur place reste souvent frileusement identique.

Ces dernières années, aucune élection présidentielle contestée n'a été invalidée ni par les organisations régionales, ni par l'Union africaine, ni par les institutions internationales. On lit le plus souvent les constats suivants, empreints de stoïcisme : « Globalement, les élections se sont bien passées, dans le calme et la transparence. » Et, pour faire bonne figure, la déclaration ajoute, dans des cas extrêmes de fraudes :

« Il y a eu quelques difficultés qui ne sont pas de nature à entacher la sincérité du scrutin. » Puis elle prend acte des résultats proclamés et, gênée ou complice, invite les perdants et leurs troupes « à respecter le verdict des urnes ». Ces expressions sont désormais consacrées et fleurissent dans les rapports des observateurs internationaux, devenus impuissants devant les réalités « politico-diplomatiques ».

La conclusion du rapport de la Mission d'observation électorale de l'Union africaine (MOEUA) après les élections en Guinée en 2020 est assez typique de ce point de vue. Elle « note avec satisfaction que le scrutin du 18 octobre 2020 s'est déroulé dans un climat relativement apaisé, en dépit de certains incidents signalés par endroits ; et le contexte sociopolitique et sanitaire difficile avec l'avènement de la pandémie de Covid-19[1] ». Elles furent pourtant l'occasion d'attaques de bureaux de vote, d'incendies de matériel électoral, de heurts entre les forces de l'ordre et les opposants à Alpha Condé et firent environ trente morts, dans les quartiers de Conakry, ainsi qu'à Mamou au centre, à Boké dans l'ouest et à N'Zérékoré dans le sud-est du pays.

Les élections d'octobre 2020 en Tanzanie resteront enregistrées comme une entaille importante sur le bilan démocratique du pays. Le président sortant, John Magufuli, 61 ans, a été réélu pour un second mandat avec 84 % des voix (contre 58 % lors de sa victoire en 2015), le parti Chama Cha Mapinduzi (CCM, « Parti de la révolution »), au pouvoir sans discontinuer depuis l'année qui a suivi l'indépendance, en 1961, remportant 98,8 % des sièges parlementaires. À Zanzibar, la situation était similaire avec Hussein Mwinyi du CCM, remportant également 76,6 % des voix, au terme d'élections générales marquées par la quasi-disparition de l'opposition parlementaire, qui qualifia le scrutin d'« imposture totale », entaché de fraudes massives. Des observateurs

1. Rapport « Mission d'observation électorale de l'Union africaine pour l'élection présidentielle en République de Guinée », Union africaine, 18 octobre 2020, p. 35.

internationaux ont critiqué le processus. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a jugé que la Constitution tanzanienne enfreint la Charte africaine et d'autres lois internationales, car elle interdit aux électeurs de contester les résultats des élections présidentielles tanzaniennes devant les tribunaux. Les États-Unis ont reconnu « des doutes sur la crédibilité des résultats ». La mission d'observation de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), dirigée par l'ancien président burundais Sylvestre Ntibantunganya, a quant à elle conclu que le scrutin avait été conduit de « manière crédible ».

Au niveau sous-régional, les communautés économiques régionales ont également affirmé leur engagement en faveur de la démocratie à travers différents instruments, tels que le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, les principes et directives de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) régissant les élections démocratiques[1], le protocole de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) sur la démocratie, la gouvernance et les élections, et le protocole de l'Afrique de l'Est sur la démocratie. Les institutions régionales ont notamment apporté leur soutien aux commissions électorales en élaborant des directives pour la conduite d'élections pendant la pandémie ou des urgences sanitaires similaires. Ces guides proposent des stratégies pour naviguer dans les complexités posées par des urgences de santé publique.

Parfois, les observateurs internationaux vont plus loin en aidant des parties mutuellement méfiantes à négocier des conditions du jeu électoral acceptables. Leur rôle s'est parfois avéré utile, quoiqu'ils n'aient pu identifier que deux inversions de résultats de présidentielles lors de la compilation des procès-verbaux : en 1998 au Togo et

1. Southern African Development Community (SADC), « SADC principles and guidelines governing democratic elections », *eisa.org*, 20 juillet 2015.

en 2016 au Gabon[1]. C'est peu. De fait, il est partout difficile pour les observateurs internationaux de répondre efficacement à la question de savoir si les élections ont été libres et équitables. D'où la fréquence avec laquelle les missions d'observateurs validant des élections sont critiquées comme étant superficielles et motivées par des considérations politiques. Il faut dire que la démarche de l'observateur est fréquemment inadaptée pour apporter la preuve indiscutable des « déviances » électorales, en particulier dans des régimes autoritaires. Le dilemme est le suivant : soit soutenir le travail de dénonciation des « entrepreneurs de moralité », mais au risque d'être expulsé, soit être le témoin passif des mascarades électorales afin de pouvoir accéder aux sites du vote.

LES CONTRÔLES PARALLÈLES, QUELLE PERTINENCE ?

Dans certains pays, comme le Kenya, le Malawi et l'Afrique du Sud, le pouvoir judiciaire est resté ferme face aux excès de l'exécutif, laissant espérer la protection de la démocratie grâce à des contrôles efficaces et renforçant la confiance du public pour utiliser les mécanismes judiciaires pour résoudre les différends plutôt que de recourir aux manifestations de rue ou à la violence. Des parlements ont également résisté aux excès de l'exécutif et fait montre de flexibilité dans leurs modes de travail face à la pandémie[2].

1. Régis Marzin, « Les processus électoraux dans la démocratisation de l'Afrique. Synthèse technique et politique », *regardexcentrique.wordpress.com*, 4 février 2018.
2. Ce point est développé dans International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), « Africa and the middle east. Resilient democratic aspirations and opportunities for consolidation », *idea.int*, 2021.

Quand le doute pèse sur l'intégrité des commissions électorales et sur l'efficacité des observations internationales, des mouvements citoyens inventent une observation hautement plus efficace, participant de la sorte à une « gouvernance par le bas ». La société civile africaine a déjà capitalisé une riche expérience dans l'observation des élections avec la mise en œuvre des structures de veille électorale bien adossées au digital dans plusieurs pays : Sénégal, Nigeria, Togo, Guinée, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Liberia, Sierra Leone, Union des Comores, Congo, etc.

Le Kenya a été un initiateur dans ce domaine. Déjà, en 2002, les Kényans se sont observés voter ! L'instrument utilisé pour renforcer la crédibilité d'élections est connu sous le nom de Parallel Vote Tabulation (PVT). Il s'agit d'un processus par lequel les citoyens déploient des observateurs dans un échantillon de bureaux de vote. Sur la base de rapports en temps réel et de la technologie SMS, ils sont en mesure de suivre l'élection, de rendre compte de toutes les étapes et, le plus important, de vérifier l'authenticité des résultats annoncés par les organes de gestion des élections. Des dizaines de milliers de personnes peuvent ainsi être engagées dans le décompte des voix. En 2002, le Kenya Domestic Observation Programme (K-DOP) envoya dix-neuf mille observateurs dans tout le pays pour surveiller le déroulement des élections[1]. Un autre exemple est donné au Ghana. On comptait vingt-neuf mille bureaux de vote ouverts lors des élections de 2016. Le jour du scrutin – le septième depuis le rétablissement du multipartisme en 1992 –, dans chaque bureau de vote se trouvait un observateur membre de la Coalition of Domestic Election Observers, une alliance de trente-quatre associations. Il était

1. Jeremy Horowitz, « Ethnicity and the swing vote in Africa's emerging democracies : evidence from Kenya », in *British Journal of Political Science*, vol. 49, n° 3, juillet 2019, p. 901-921.

capable de produire une estimation des résultats la nuit du scrutin avec le recours à internet.

Au Sénégal, en 2012, au soir du second tour de l'élection présidentielle sénégalaise, #Sunu2012, un projet conçu par le cyberactiviste Cheikh Fall, a mobilisé une centaine d'observateurs armés de téléphones et d'appareils photo. Ils ont recueilli des informations, de l'ouverture des bureaux au décompte des voix. Les données recueillies ont permis à #Sunu2012 de publier les tendances des scores dans la soirée de l'élection. De même, au Bénin, le mot-clé #Vote229 a fédéré une initiative de veille électorale lors de la présidentielle de 2021 lancée par une coalition de plus de deux cent cinquante réseaux et organisations de la société civile qui ont décidé de mutualiser leurs ressources pour superviser des processus électoraux avec des coordinations locales dans les soixante-dix-sept communes du pays[1]. Même situation dans les douze mille bureaux de vote lors de l'élection présidentielle de 2019 au Nigeria.

Depuis plus de dix ans, les élections africaines font ainsi l'objet de « remontées parallèles » généralement compilées soit par chaque parti au niveau de son état-major, soit par des plates-formes participatives. Cette implication favorise de manière significative la confiance des citoyens dans les élections et la transparence du processus électoral. Un électeur peut ainsi s'imaginer membre de la commission électorale. Il faut pour cela qu'il soit présent dans un bureau de vote au moment du comptage des bulletins, puis qu'il photographie les résultats et le procès-verbal, et les transmette au siège de son organisation. En décembre 2018, la Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO), en République démocratique du Congo, avait installé quarante mille observateurs dans les bureaux de vote pour instaurer

1. La plate-forme électorale des organisations de la société civile (OSC) du Bénin a plus de vingt ans d'expérience du suivi des processus électoraux héritée de divers réseaux.

un système de comptage parallèle des scores. Ce dispositif permit de dénoncer les résultats proclamés par la commission électorale, considérés comme ne représentant pas la réalité du scrutin. Selon la CENCO, Martin Fayulu avait obtenu près de 60 % des voix, Félix Tshisekedi entre 15 et 19 %, précédé d'Emmanuel R. Shadary avec 19 %. Mais ce constat se révéla vain et Tshisekedi fut élu contre son opposant. Trois millions de voix avaient apparemment changé de camp entre le décompte et l'annonce des résultats. Qui pouvait croire que le clan Kabila, installé au pouvoir depuis vingt ans, accepterait de perdre la maîtrise de ses principaux rouages ? S'étant rendu compte que son candidat ne l'emporterait pas, sa manœuvre fut habile, passant par une alliance en apparence contre-nature avec Félix Tshisekedi, le fils du « sphinx de Limete », celui qui avait incarné si farouchement l'opposition, d'abord à Mobutu puis, précisément, aux Kabila père et fils. Ce dénouement accrédite pour beaucoup d'analystes la thèse d'une mascarade savamment orchestrée[1].

Les données électorales ouvertes

L'initiative de données électorales ouvertes a été lancée en 2015 par le National Democratic Institute. Depuis, les gouvernements ont élargi la disponibilité des données relatives aux élections, tandis que la société civile a amélioré la sensibilisation et la capacité de collecter et d'analyser ces données. Dans trois pays – Burkina Faso, Ghana et Kenya –, des données électorales crédibles et vérifiées au niveau des bureaux de vote individuels ont été mises à disposition. Lorsque ces données ouvertes sont étayées par un système d'observateurs indépendants, une infrastructure de communication fiable et en temps réel, elles ont aidé à des élections pacifiques dans des environnements politiques fragiles et à des résultats relativement incontestés. Les commissions électorales disposent de données électorales critiques – comme les scores au niveau des bureaux de vote – disponibles en ligne en temps opportun, et peuvent utiliser les médias sociaux et d'autres outils numériques pour améliorer l'information des électeurs. Des observateurs peuvent utiliser les données ouvertes, par exemple pour vérifier les protocoles de résultats, examiner la liste électorale ou suivre les financements. Les organismes de surveillance des élections considèrent également la disponibilité et la qualité des données électorales ouvertes dans leurs évaluations d'observation comme une mesure cruciale de la transparence et de l'intégrité du processus électoral lui-même. Étant donné que les données électorales ouvertes sont générées tout au long du cycle électoral, les groupes peuvent être actifs plus tôt dans le processus et aborder des domaines qui pourraient autrement ne pas être examinés. Armer les acteurs civiques de plus d'instruments et d'opportunités pour utiliser les données ouvertes.

1. Après l'annonce de la victoire de Félix Tshisekedi, des fuites du téléchargement du serveur central de la CENI et d'autres données issues de la compilation de documents de la CENCO, forte de quarante mille agents déployés sur tout le territoire, furent relayées par RFI, le *Financial Times* et TV5Monde. Analysées, les données se révélèrent concordantes et montrèrent une victoire de Martin Fayulu avec un score autour de 60 % des voix, une différence de plus de trois millions de voix par rapport aux résultats proclamés le 10 janvier 2019.

VOTER EN TEMPS DE PANDÉMIE

Que faut-il craindre d'une grande pandémie en Afrique ? Un ébranlement général, assurément, avec des séquelles considérables ? Ralentissement des échanges, baisse des cours, chute des envois de fonds des diasporas, perturbation des filières d'approvisionnement

du fait des contraintes de mobilité, insécurité alimentaire et nutritionnelle, débordement des dépenses de santé, fermeture des entreprises… la crise associée à la pandémie de Covid-19 a été cruelle en 2020 et 2021 pour les pays d'Afrique. Avec des conséquences extrêmes qui peuvent inverser deux décennies de progrès en matière de développement. Le traumatisme a été sanitaire. Il a été social. Une telle crise révèle l'ampleur des inégalités et les aggrave à mesure qu'elle se prolonge. Même là où les restrictions n'étaient pas particulièrement strictes, comme au Malawi, elles étaient suffisamment oppressives pour provoquer des protestations et forcer le gouvernement à abandonner complètement la politique de verrouillage.

Quinze des vingt-quatre élections nationales qui devaient avoir lieu en 2020 en Afrique furent organisées. Leur mise en place a créé des défis techniques, opérationnels et financiers supplémentaires pour les organismes de gestion électorale. La tenue d'une campagne électorale et l'organisation du scrutin, la mobilisation des citoyens et des observateurs sont autant de moments de contacts, de brassages, de rencontres. L'élection est un facteur de propagation très puissant. Le double scrutin législatif et référendaire tenu en Guinée en octobre 2020 a marqué un tournant décisif dans la propagation du virus au sein de la communauté. Il a fallu mettre en place les installations nécessaires au respect des protocoles sanitaires (installations de lavage des mains, désinfectants à base d'alcool et port obligatoire de masques dans les bureaux de vote). Certains bureaux, comme au Ghana, ont recruté du personnel appelé « ambassadeurs Covid-19 » pour soutenir le contrôle des files d'attente et faire respecter les protocoles. Dans l'ensemble, la pandémie de Covid-19 a mis en évidence les limites existantes des capacités de préparation aux situations d'urgence au sein des commissions électorales et leur a ouvert des opportunités pour développer des modalités de gestion des urgences, souvent inspirées par les difficultés qu'elles avaient rencontrées dans la conduite

d'élections dans plusieurs contextes : l'épidémie d'Ebola (2013-2016) vécue en République démocratique du Congo, en Guinée, au Liberia et en Sierra Leone ; les urgences sécuritaires vécues au Burkina Faso (2015), au Mali (2012-2013), au Mozambique (2019) et au Nigeria (2019) ; et les catastrophes naturelles, comme en 2019, lorsque le cyclone Idai a balayé l'Afrique australe, affectant le déroulement des élections dans certaines parties du Malawi et du Mozambique.

Avant la pandémie, l'égalité des chances de faire campagne librement avec un accès égal aux médias et aux finances était déjà un défi. Avec les restrictions de mobilité et de rassemblement rendues nécessaires par la pandémie, les partis ont disposé d'options limitées pour faire campagne. En Ouganda, le gouvernement a utilisé les restrictions du Covid-19 comme base pour intimider l'opposition lors de l'élection de janvier 2021. Son candidat, Robert Kyagulanyi (alias Bobi Wine) fut arrêté et emprisonné pour violations des protocoles sanitaires.

> Les contraintes imposées à l'activité politique – appliquées de manière disproportionnée à l'opposition – avant les élections de janvier 2021 en Ouganda ont illustré comment les autocrates utilisent l'excuse de nouvelles menaces telles que le coronavirus pour réprimer l'opposition et conserver le pouvoir en temps de crise[1].

Des mesures prises afin de faire respecter les restrictions liées au Covid-19 ont impliqué le recours à la force. Onze gouvernements, l'Angola, l'Éthiopie, le Ghana, le Liberia, la Libye, la Mauritanie, le Nigeria, la Sierra Leone, l'Afrique du Sud, le Soudan et la Tunisie ont eu recours à l'armée pour faire respecter les mesures sanitaires[2].

1. Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2020 : in sickness and in health ? », *eiu.com*, 2021, p. 50.
2. IDEA, « Africa and the middle east. Resilient democratic aspirations and opportunities for consolidation », 2021, art. cité.

Entre mars 2020 et juin 2021, quarante pays ont imposé au moins une fois d'importantes restrictions à la liberté des médias. L'accès inégal aux médias et aux autres ressources pendant les campagnes a limité la concurrence électorale. Les gouvernements ont souvent pris des mesures pour imposer des restrictions à l'accès aux médias sociaux – par exemple, avec l'imposition d'une taxe spéciale en Ouganda (plus tard contournée par les citoyens) et l'interdiction de Twitter au Nigeria (2021) et le black-out des médias sociaux pendant les élections zambiennes (2021).

La censure gouvernementale s'est accrue, ainsi que le harcèlement des journalistes[1]. La pandémie a aggravé le contrôle de l'accès à internet et de la liberté d'information sur le continent, alors que les gouvernements cherchaient à lutter contre la désinformation liée à la pandémie. Plus de la moitié des gouvernements ont criminalisé la désinformation sur la pandémie en adoptant une législation restreignant les libertés sur internet. Les lois sur les médias adoptées en Tanzanie et les cyberlois en Ouganda en sont de parfaites illustrations. Tout en notant l'importance de préserver des vies et la santé publique grâce à l'intégrité des informations publiques fournies sur le vaccin, ces lois ont parfois servi de base pour réprimer les médias et la dissidence.

Les Seychelles et l'Ouganda ont tous deux interdit les rassemblements publics et mandaté des candidats pour mener des campagnes en ligne et dans les médias. Les résultats ont été opposés. Les élections aux Seychelles furent pacifiques, entraînant le premier changement de pouvoir en quarante-cinq ans.

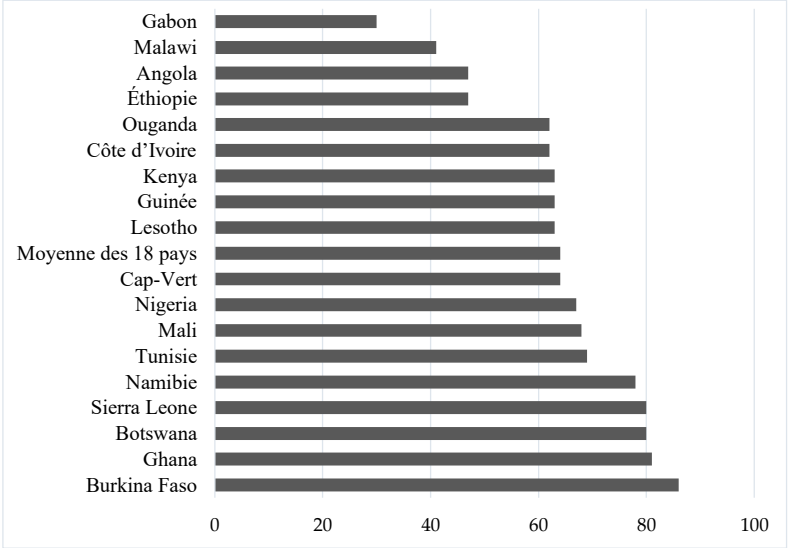
Quel fut l'impact sur la participation électorale ? Il fut mitigé. Dans les pays ayant des antécédents d'intimidation et de coercition des électeurs, comme le Burundi, il fut important. Le Ghana est la seule

1. Mo Ibrahim Foundation, « La Covid-19 en Afrique. Les défis de la reprise. Dix défis clés pour la santé, la société et l'économie des pays du continent – Enseignements de l'IIAG », *mo.ibrahim.foundation*, 2021.

démocratie qui a enregistré une augmentation de la participation des électeurs, ce qui pourrait être attribué au fort niveau d'adhésion de la population envers le processus électoral.

En fin de compte, à la lumière des évolutions récentes, comment les Africains perçoivent-ils la qualité et l'efficacité de leurs élections ? Afrobarometer a procédé à un sondage dans trente-six pays sur la perception du public sur dix années, pour l'équivalent de 6,8 % de la population totale de l'Afrique[1].

Figure 3. Les dernières élections étaient-elles libres et transparentes (sur 100) ?



Source : Afrobarometer, 2021.

1. Fredline M'Cormack-Hale, Mavis Zupork Dome, « En Afrique, le soutien aux élections s'affaiblit ; beaucoup doutent qu'elles permettent de tenir pour responsable leurs élus », 2021, art. cité., p. 78.

Seuls quatre Africains sur dix sondés estiment que leurs élections fonctionnent de manière satisfaisante, tant pour garantir que leurs représentants au Parlement reflètent l'opinion des électeurs que pour permettre à ces derniers d'éventuellement destituer les dirigeants qui ne combleraient pas leurs attentes.

Les citoyens considéraient déjà, avant la pandémie de Covid-19, que les élections étaient moins transparentes que dix ans auparavant[1]. Les perceptions varient considérablement d'un pays à l'autre quant à l'efficacité des élections à remplir ces fonctions. De fortes majorités au Ghana et en Sierra Leone – pays où des opposants ont battu le président sortant en 2016 et 2018, respectivement – affirment que les élections permettent efficacement aux électeurs de révoquer les dirigeants non performants. Mais au Gabon, où deux générations de la famille Bongo sont au pouvoir depuis 1967, 15 % seulement pensent que les élections servent correctement cette fonction. En dix ans, le Lesotho enregistre la plus forte baisse dans la pertinence du système électoral (-23 %), suivi par la Tunisie (-21 %). Seule la Sierra Leone affiche un soutien plus fort aux élections qu'il y a dix ans.

1. Mo Ibrahim Foundation, « La Covid-19 en Afrique. Les défis de la reprise. Dix défis clés pour la santé, la société et l'économie des pays du continent – Enseignements de l'IIAG », art. cité, 2021, p. 80.

L'ÉLECTION, UN MARCHÉ DE DUPES ?

Depuis trois décennies, l'Afrique vote massivement. Les rites de consécration que sont les élections se sont, en trois décennies, imposés comme des événements incontournables. Y compris dans les pays les plus autoritaires où tout est connu à l'avance : les électeurs et les candidats autorisés, les partis en lice, les médias non bâillonnés et parfois même les résultats. Les détenteurs du pouvoir se doivent de maîtriser les règles du cycle électoral pour s'assurer un contrôle maximal de leurs propres institutions, et mettre en spectacle l'attachement des populations à leur personne et à leur parti. Mais il existe toujours un risque, fût-il minime. L'élection n'est jamais parfaitement maîtrisée, marquée qu'elle est par les pesanteurs historiques de chaque pays, les rapports de force internes et, ici ou là, par la montée des rancœurs et des déceptions. Divers questionnements trouvent des réponses dans la littérature comme dans l'observation.

LE VOTE, UN MARCHÉ IMPARFAIT ?

Les concurrents politiques n'ont souvent pas de références idéologiques très précises ; ils sont surtout attachés, une fois élus, à gérer leurs intérêts et leurs alliances. Comment procéderont-ils ? Selon

plusieurs critères : la proximité de la date de la prochaine élection, le degré de concurrence électorale, la structure organisationnelle des groupes de pression, le niveau de prise de conscience des électeurs de leurs propres intérêts… Face à eux, les électeurs, une fois qu'ils ont touché la rétribution de leur vote (quand c'est le cas), n'utilisent guère la modeste information disponible pour superviser ensuite la mise en œuvre des engagements de campagne des élus.

Une littérature anglo-saxonne, notamment celle du *Journal of African Elections* de Johannesburg, met en avant le moment du choix individuel – secret mais public – comme central d'une individualisation du politique. Le scrutin extrait la vie politique les individus des multiples communautés sociales dans lesquelles la plupart vivent en tant que membres d'une famille, fidèles d'une église ou engagés dans la vie professionnelle. Mais en leur offrant le choix et l'engagement politique, le scrutin les limite également à ce seul moment. Il offre à la fois une liberté et une fermeture dans la politique publique. Ces travaux suggèrent que, loin d'être des vestiges sans importance d'un moment libéral perdu, ces scrutins consolident le rôle du suffrage des adultes, sous contrôle étroit, en tant qu'instrument du pouvoir des élites. Le suffrage des adultes est à la fois « éducatif et anesthésiant » permettant une participation contrôlée qui renforcerait les institutions de l'État, plutôt que de les submerger[1].

Dans les faits, il existe un divorce entre le temps électoral et le temps gouvernemental et législatif. Le citoyen est superflu entre deux élections. Il a confié l'exercice du pouvoir à des individus qui, rapidement, ne le représenteront plus. L'approche utilitariste, qui analyse la rationalité des protagonistes sur le marché électoral, en tire des conclusions intéressantes pour le cas de l'Afrique. Au moment

1. Nic Cheeseman, Gabrielle Lynch, Justin Willis, *The moral economy of elections in Africa*, 2020, *op. cit.*

du scrutin, les électeurs ont le sentiment d'être maîtres du jeu et de prendre leur part. Mais ils ne sont que les souverains d'un jour. Sitôt le vote passé, avec les promesses qui l'ont précédé, ils constatent que les élus s'émancipent de leurs promesses et que l'intérêt général est ensuite ballotté au gré des protestations et du rappel à l'ordre[1]. Cette situation n'est pas sans rappeler la thèse assez largement acceptée qui affirme que ce qui caractériserait la démocratie, c'est le mode d'acquisition du pouvoir et non son exercice[2]. Il en résulte pour la population un sentiment diffus d'impuissance impossible à déceler, si ce n'est, comme nous le verrons plus loin, dans l'abstention.

Il est encore rare d'observer une forte implication des électeurs revendiquant un droit de regard sur l'action des élus, hormis à l'échelle locale où la proximité élus-électeurs peut intensifier la pression des seconds sur les premiers pour l'obtention d'une faveur, d'un titre foncier, d'une bourse d'études, d'un dispensaire ou d'une école, avec parfois une certaine efficacité si l'élu à une envergure politique (s'il cumule par exemple son poste avec un statut de chef local) et s'il entend s'installer longtemps dans sa position. Il sera jugé à « sa capacité à retourner » des gratifications et des ressources de l'État (« the ability to deliver the goods », dit-on à Accra) en direction de son ethnie.

« Dissymétries informationnelles », « voile d'ignorance », « sélections adverses », on retrouve dans la relation électeurs-élu les aspects du « marché de dupes » décrit dans un autre contexte par George

1. Jeffrey Conroy-Krutz, Carolyn Logan, « Museveni and the 2011 ugandan election : did the money matter ? », in Michael Bratton (dir.), *Voting and democratic citizenship in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 2013.
2. Adam Przeworski, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi, *Democracy and development : political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

Akerlof et Robert Shiller[1]. Le mensonge et la manipulation seraient-ils intrinsèques à l'économie du scrutin ? Force est de constater que, lorsqu'elle est gagnée, une élection se révèle un moyen efficace pour conquérir une position politique et de prestige social, et, de cette manière, acquérir une « rente électorale », prosaïquement en biens et services (les 3 V : villa, voiture, vacances), mais aussi en prestige, en position hiérarchique dans le système clientéliste et parfois en impunité judiciaire. Une rente qui sert d'abord des intérêts particuliers avec le prétexte abusif de l'intérêt général. Le scrutin gagné procure une légitimité formelle qui peut être économiquement mise en valeur, mais qui comporte également ses contraintes en matière de redistribution pour répondre aux exigences communautaires qui s'expriment dans des besoins monétaires incessants et sans cesse croissants. En effet, dès qu'un individu accède à une poste de pouvoir, il est assailli de « demandes » de ses proches qui jugeraient scandaleux qu'il ne contribue pas à leur entretien. S'y soustraire pour un homme de pouvoir revient à accepter une perte de crédit et d'influence, cette perte pouvant se traduire par des conséquences douloureuses empruntant le canal du désaveu, voire de la violence, directement ou via le monde magico-mystique.

L'ENREGISTREMENT, UN RITUEL DE MISE AU PAS ?

Cérémonials collectifs, les élections détiendraient une puissante force de disciplinarisation.

1. George Akerlof, Robert Shiller, *Marché de dupes. L'économie du mensonge et de la manipulation*, Paris, Odile Jacob, 2016.

> S'enregistrer, faire la queue, accepter le pouvoir d'identification individuelle de la carte d'électeur ou du registre électronique, être coché sur une liste, tous ces processus produisent du pouvoir, renforçant l'importance du papier, de la règle écrite, de l'alphabétisation et de l'instruction[1].

Selon l'Institute for Democracy and Electoral Assistance, en 2020, vingt-quatre pays avaient recours à la saisie de données biométriques[2]. Le degré de sophistication des équipements varie, mais la majorité des opérations électorales africaines utilisent désormais la biométrie pour améliorer l'enregistrement des électeurs (à l'aide par exemple d'une « valise d'enrôlement » comprenant une caméra numérique, un ordinateur, un capteur d'empreintes digitales et une imprimante). Elle sert aussi pour la gestion de la base de données, la vérification de l'éligibilité des électeurs (avec un logiciel de lecture faciale permettant d'éliminer les mineurs frauduleusement inscrits, comme aux législatives de Guinée en 2020), l'enregistrement et le comptage des votes et, enfin, la transmission des résultats des élections à l'organe de centralisation.

L'inscription des électeurs est une difficulté connue : certains pays ont encore des systèmes manuels, mais même les pays dotés de systèmes informatisés sont confrontés à de véritables défis en matière de fiabilité du registre électoral. Même au Cap-Vert, le pays le mieux organisé de ce point de vue, le droit de vote de la diaspora pose des difficultés au niveau du registre. Le principal problème est associé à l'absence, dans presque tous les pays étudiés, d'un registre d'état civil capable de générer des statistiques démographiques crédibles.

De plus en plus sophistiquées, les nouvelles technologies électorales sont présentées comme des solutions à ces défaillances de

1. Sandrine Perrot, Marie-Emmanuelle Pommerolle, Justin Willis, « La fabrique du vote : placer la matérialité au cœur de l'analyse », in *Politique africaine*, n° 144, 2016/4, p. 14.
2. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), « ICTs in Elections Database », *idea.int*, 2020.

l'état civil. Celui-ci demeure particulièrement déficient. La naissance de près de quatre-vingt-quinze millions d'enfants de moins de 5 ans en Afrique subsaharienne (un peu plus de la moitié des enfants) n'a jamais été enregistrée. La situation est la plus grave dans trois pays : l'Éthiopie, la République démocratique du Congo et la Tanzanie. Cent vingt millions d'enfants ne disposent pas d'un acte de naissance. Les niveaux d'enregistrement des naissances dans la région de l'Afrique subsaharienne ont peu progressé depuis 2000. Il est pourtant censé jouer deux fonctions : une fonction administrative et une fonction statistique. La fonction administrative est de fournir les documents légaux prouvant l'existence des personnes et leur statut matrimonial. La fonction statistique est de permettre, en comptabilisant les événements, de suivre l'évolution de la population et d'analyser celle de la fécondité, de la mortalité et de la nuptialité. C'est une source fondamentale de la statistique publique. La déficience de l'état civil tient à deux particularités. La première a trait à la couverture géographique. Il est fréquent d'observer une faible complétude, surtout pour les mariages et les décès. À cela s'ajoutent les problèmes concernant la qualité des informations enregistrées, en particulier l'âge et les caractéristiques socio-économiques[1]. La performance moyenne du continent africain en matière d'état civil s'est détériorée entre 2010 et 2019, en raison de la dégradation des systèmes d'enregistrement des décès.

Pour disposer de statistiques électorales fiables, le système du Civil Registration and Vital Statistics (CRVS), élaboré par la Banque mondiale et l'Organisation mondiale de la santé, est préconisé. La révolution biométrique est présentée comme une opportunité technique

1. Fonds des Nations unies pour l'enfance, « Aperçu de l'enregistrement des faits d'état civil en Afrique sub-saharienne », UNICEF, 2017.

pour compenser les faiblesses endémiques de l'état civil en Afrique et atteindre le Graal d'une identification universelle des personnes.

Le développement de la biométrie sur le continent (Botswana, Kenya, Maroc, Namibie, Rwanda, en particulier) est alimenté par une fétichisation : l'imaginaire biométrique oppose la fiabilité et l'impartialité supposées de la technologie à la perversion des arrangements et aux « rafistolages » au centre des anciennes pratiques[1]. Le cas de l'élection présidentielle de 2016 au Tchad, étudié par Marielle Debos (2018) est éloquent : l'auteure y souligne la force de l'imaginaire biométrique et met en évidence les enjeux économiques ainsi que les stratégies politiques derrière cette fétichisation. Elle montre en outre que la biométrisation électorale constitue une méthode de « mise au pas bureaucratique » par l'État, un contrôle de l'identité de tous ceux qui ne sont pas inscrits à l'état civil. De plus, la fiabilité biométrique n'empêche pas la contestation des scrutins.

La pandémie de Covid-19 a ouvert une opportunité pour les commissions électorales de la région d'introduire des solutions et des innovations technologiques. Certains pays, comme la Côte d'Ivoire, le Ghana, ont adopté de nouvelles solutions numériques pour les électeurs afin de vérifier leurs coordonnées dans le registre des électeurs. D'autres pays, dont le Nigeria et l'Afrique du Sud, sont allés plus loin en introduisant des modalités d'inscription en ligne des électeurs afin de réduire les contacts en personne dans les centres d'inscription.

Quant aux modalités de vote, les marges de progression sont importantes. La téléphonie mobile est le mode d'accès principal à internet. Le nombre d'abonnés mobiles en Afrique de l'Ouest atteignait cent quatre-vingt-cinq millions à la fin de 2018, soit 48 % de la population de la région.

1. Séverine Awenengo Dalberto, Richard Banégas, Armando Cutolo, « Biomaîtriser les identités ? État documentaire et citoyenneté au tournant biométrique », in *Politique africaine*, n° 152, 2018/4, p. 5-29.

Ce nombre devrait atteindre deux cent quarante-huit millions d'ici 2025, soit plus de la moitié de la population. La solution du télévote s'imposera progressivement, dans cette région comme dans les autres. Avec certains préalables : fiabilité des procédures, choix judicieux et objectif des partenaires techniques, intégrité des processus et des logiciels retenus, cybersécurité assurée, efforts de réduction de la fracture numérique, assistance aux électeurs dans les lieux de vote, défi de l'alphabétisation relevé. L'identification des électeurs le jour du scrutin via des tablettes Android fut tentée en Côte d'Ivoire lors de la présidentielle 2015. Il fut toutefois noté des bugs massifs et récurrents sur les appareils[1].

UN VECTEUR DE VIOLENCE ?

Pour l'Union africaine, les élections se présenteraient comme un moyen de sécurisation de communautés lorsqu'elles sont déchirées par des conflits. Les élections seraient ainsi considérées comme pouvant aider à pacifier des États en crise. Mais elles agissent également, et de plus en plus souvent, comme des catalyseurs de tensions à cause de la compétition qui s'instaure entre les parties opposées[2].

Les élections sont des instants marqués par une grande fébrilité. L'État en Afrique étant perçu comme un lieu d'opportunités rentières, il est aisé de comprendre les tensions que peuvent susciter les périodes de compétition électorale. Ainsi, en Afrique subsaharienne, l'élection est-elle devenue, depuis les années 2000, le premier facteur conflictogène. Amnesty International a dénombré trois cent cinquante décès et mille

1. Mamadou Seck, « Les processus électoraux en cours en Afrique de l'Ouest à l'épreuve de la Covid-19 », *wathi.org*, 14 mai 2020.
2. Sarah Jenkins, « The politics of fear and the securitization of African elections », in *Democratization*, vol. 27, n° 5, 2020, p. 836-853.

sept cent cinquante blessés lors des élections des dix dernières années en Guinée. On a compté trois mille morts lors des événements liés aux élections de 2010 en Côte d'Ivoire. C'est à l'occasion de la préparation des élections ou de leur déroulement, ou encore lors de la proclamation de leurs résultats qu'il y a une tension aboutissant souvent à une violence physique et à des confrontations qui peuvent menacer la paix civile[1].

Afin de prévenir la résurgence des violences sexuelles et basées sur le genre (VSGB) au Kenya, un rapport de la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et de la Kenyan Human Rights Commission (KHRC) est sorti début 2022. Il met en évidence les VSGB associées aux élections à Nairobi et dans les provinces. Neuf cents cas perpétrés au cours de la période électorale 2007-2008 ont été identifiés. En 2013, si les violences électorales n'ont pas atteint la même ampleur, des violences verbales et physiques, des menaces et des intimidations à l'encontre de plusieurs femmes politiques ont été signalées. Dans le contexte de la période électorale de 2017 ont été enregistrés plus de deux cents cas de cruauté sexuelle. Le rapport expose les modèles de violences lors de scrutins, y compris les viols collectifs perpétrés par les forces de sécurité, et démontre que l'impunité prévaut toujours pour les auteurs de tels actes.

En croisant diverses sources, Dorina Bekoe[2], experte au Centre d'études stratégiques de l'Afrique (CESA), a passé en revue une vingtaine de pays africains qui devaient organiser des élections nationales en 2018. Elle a constaté que 20 % des élections organisées cette année-là connurent des violences entraînant des décès et la grande majorité eut lieu avant le scrutin.

1. Serge Michaïlof, *Africanistan. L'Afrique en crise va-t-elle se retrouver dans nos banlieues ?*, Paris, Fayard, 2015.
2. Dorina Bekoe, « Les élections les plus difficiles en Afrique en 2018 », *africacenter.org*, 8 mars 2018.

Peut-il y avoir un vote sans un minimum d'indiscipline ? La démocratie électorale, entendue comme la meilleure manière de compter ceux qui se ressemblent (idéologiquement ou non) avant d'accorder le pouvoir à certains, bascule facilement dans des passions mortelles.

> En ne retenant que les dimensions nationales et ethniques de l'identité, on voit que la démocratisation a doublement réveillé les passions identitaires : d'une part, quand l'identité nationale se protège contre l'Autre et, d'autre part, quand chaque ethnie revendique la meilleure représentation au sommet de l'État[1].

En mars 2021, alors que Sassou-Nguesso, au pouvoir depuis 1979, se présentait de nouveau, les évêques du Congo firent part de ce qu'ils qualifiaient eux-mêmes de « sérieuses réserves » sur le scrutin prévu : « Notre peuple, écrivaient-ils, est fatigué de ces élections qui fragilisent la cohésion sociale et entachent l'image de notre pays à l'étranger. »

Pour de nombreux analystes, dans les pays fragiles, il existe une corrélation forte entre élection et exacerbation des tensions et des conflits[2]. Ainsi, en 2016, l'Africa Progress Panel (un collectif de dix personnalités issues du public et du privé, aujourd'hui dissous) estimait que 19 % à 25 % des élections en Afrique étaient affectées par la violence. Rien n'éveille autant les énergies, les inquiétudes, les espoirs et les frustrations qu'une élection. Sa qualité « peut faire toute

1. Guy Rossatanga-Rignault, « Identités et démocratie en Afrique. Entre hypocrisie et faits têtus », 2012, art. cité, p. 60.
2. Pour un approfondissement sur la violence électorale, voir Kristine Höglund, « Electoral violence in conflict-ridden societies : concepts, causes, and consequences », in *Terrorism and Political Violence*, vol. 21, n° 3, juin 2009, p. 412-427 ; Paul Collier, Pedro C. Vicente, « Votes and violence. Evidence from a field experiment in Nigeria », in *The Economic Journal*, vol. 124, n° 574, février 2014, p. 327-355 ; Institut Gorée, « Violence électorale en Guinée, au Sénégal et au Togo », *goreeinstitut.org*, 31 décembre 2015 ; Emile M. Hafner-Burton, Susan D. Hyde, Ryan S. Jablonski, « Surviving elections : election violence, incumbent victory and post-election repercussions », in *British Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, avril 2018, p. 459-488.

la différence entre un feu de cuisson et une explosion[1] ». Si un scrutin réussi peut calmer et rassembler une nation (en Namibie en 2015, par exemple, moins en 2019), un autre aux résultats contestés peut la diviser avec brutalité. Outre au Kenya et en Côte d'Ivoire déjà cités, ce fut le cas au Ghana et au Zimbabwe en 2008, au Gabon en 2009, en République démocratique du Congo et en Ouganda en 2011, au Soudan du Sud depuis 2013, au Burundi en 2015 ou, plus récemment, au Nigeria en 2019. La liste des violences électorales est longue, celles des victimes largement inconnue.

Selon Sarah Jenkins[2], de l'Université d'East Anglia, les élections se déroulent de plus en plus dans un climat de peur, de tension et de craintes de violences. Un tel climat est une « construction politique », explique-t-elle : le résultat d'efforts stratégiques pour présenter les élections comme une menace pour la paix et la sécurité, afin de légitimer des tactiques qui font pencher la balance du jeu et intimident l'opposition politique. L'auteure s'appuie sur trois cas différents – les élections de 2015 en Tanzanie et les sondages de 2016 en Zambie et en Ouganda – pour explorer l'utilisation des discours de sécurisation comme stratégie de manipulation électorale. Elle fait valoir que, dans ces cas, le langage de la sécurité a été utilisé pour justifier la construction d'un environnement « militarisé » et des restrictions aux libertés de réunion et d'expression. Alors que ceux-ci ont servi à créer un terrain de jeu électoral très inégal, ils ont néanmoins été tolérés par les principales parties prenantes du processus.

La violence peut avoir lieu à n'importe quelle étape du cycle électoral. Avant l'élection, lorsque l'une des parties constate que l'autre partie

1. Peter Penar, Rose Aiko, Thomas Bentley, Han Kangwook, « La gestion des élections en Afrique. Qualité des processus, confiance publique sont des questions centrales », Afrobarometer, n° 5, septembre 2016, p. 1.
2. Sarah Jenkins, « The politics of fear and the securitization of African elections », 2020, art. cité.

établit de manière unilatérale des règles du jeu qui la favorisent. Pendant le scrutin, comme ce fut le cas en Guinée lors du scrutin présidentiel de 2010, puis lors des législatives et du référendum constitutionnel de mars 2020, au début de la crise du coronavirus. La colère populaire peut aussi s'exprimer au lendemain des élections, au moment de la proclamation des résultats, comme en Côte d'Ivoire, en novembre 2010, lorsque les violences éclatèrent quelques jours après la présidentielle, avec l'inversion, par le Conseil constitutionnel, des scores proclamés par la Commission électorale et la contestation du président sortant (Laurent Gbagbo), et se propagèrent dans tout le pays. La guerre civile aura fait trois mille morts et sept cent mille déplacés[1].

La violence électorale reste un défi majeur pour la conduite d'élections et la démocratie sur le continent. Au Kenya, la violence culmine lors de la course pour les élections nationales qui se tiennent tous les cinq ans. Dans les années 1990, les représentants affiliés à l'ancien parti au pouvoir jouèrent sur les divisions ethnorégionales – entre Luo, Kalenjins et Kikuyu principalement – existant de longue date afin d'orchestrer les violences pour intimider les opposants politiques. Une commission fut créée (commission Akiwumi) afin d'enquêter sur ce qu'on appelait les « affrontements tribaux ». Elle détailla la manière dont le Gouvernement avait contribué à provoquer les violences à des fins politiques et montra que les incidents graves étaient cinquante fois plus nombreux durant les élections qu'en temps normal. Lors de la présidentielle de 2007 au Kenya, l'opposition rejeta le résultat en faveur du président sortant, Mwai Kibaki, dans un climat de quasi-guerre civile. Exécutions, pillages, lynchages, viols se succédèrent durant deux mois, avec un bilan terrible : mille cent quarante homicides et

1. « Commission nationale d'enquête : Rapport d'enquête sur les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire survenues dans la période du 31 octobre 2010 au 15 mai 2011 », *news.abidjan.net*, 13 août 2012.

six cent mille déplacés. La police kényane était impliquée dans 40 % des décès[1].

L'étude « Amplified Abuse » de Pollicy, réalisée en Ouganda avec le soutien du National Democratic Institute, a cherché à identifier et analyser l'ampleur de la violence en ligne visant les candidats politiques et les personnalités lors des élections générales de janvier 2021[2]. L'étude a révélé que la violence était amplifiée parmi les femmes leaders et les personnalités de premier plan, avec au moins une femme sur deux victime de violence en ligne. L'étude a cherché à déterminer comment ce harcèlement en ligne pourrait avoir un impact sur la participation aux élections de ces personnes. Les femmes étaient plus susceptibles d'être victimes de harcèlement sexuel et d'insultes sexistes et sexualisées, les hommes de discours haineux et de commentaires satiriques.

La violence a en toute logique un effet négatif sur la participation aux élections. Les citoyens qui perçoivent une menace de brutalité dans un quartier indiquent le plus souvent qu'ils n'assisteront pas à un rassemblement de campagne électorale. Et ceux qui craignent un débordement de la part de groupes extrémistes ont tendance à ne pas soutenir leur parti ou leur candidat. Ces considérations semblent a priori évidentes, mais elles ne sont pas toujours confirmées[3].

Il est un fait d'observation courante qu'une bonne participation est plus fréquente dans les pays qui sortent d'une instabilité politique,

1. Selon plusieurs dépêches de l'AFP (janvier 2008). Pour plus de détails sur les élections de 2007 et la crise qui s'ensuivit, voir le n° 109 de *Politique africaine* (mars 2008).
2. Les chercheurs ont identifié et surveillé les comptes de cent cinquante-deux candidats nominés et de cinquante personnalités de premier plan pendant la campagne et la période électorale sur les plates-formes les plus utilisées. Ces comptes ont été surveillés entre décembre 2020 et janvier 2021, coïncidant avec des campagnes publiques et des élections multiples impliquant plusieurs catégories de dirigeants et dans l'ensemble du pays.
3. Carlos Shenga, Amilcar Pereira, « The effect of electoral violence on electoral participation in Africa », in *Cadernos de Estudos Africanos*, n° 38, 2019, p. 145-165.

d'une guerre civile ou d'un coup d'État. Les élections viennent alors raidir les positions des groupes, qui pensent que la violence est le seul instrument pour exprimer leur courroux ou leur ressentiment. Ils y trouvent l'opportunité d'exprimer des griefs au sujet du partage des ressources en eau, du statut foncier de tel terrain à exploiter entre « autochtones » et « allogènes occupants », du fonctionnement de la justice ou d'autres malaises perçus ou réels. Ces sujets de querelle sont instrumentalisés à l'excès par des politiciens qui, à cette occasion, affichent leur appartenance communautaire en promettant des solutions définitives et musclées à des conflits souvent très anciens. Les foyers de rancœur ancestrale mortifère sont parfois nombreux, comme en Guinée (on songe au slogan « TSP » – « tout sauf un Peul » – qui plana sur la campagne d'Alpha Condé, le Malinké) ou au Nigeria avec ses fractures confessionnelles et régionales.

Lorsqu'un gouvernement en place a recours à la brutalité afin d'influer sur les élections, on peut imaginer qu'il obtient toujours le résultat souhaité. La recherche empirique montre en effet qu'il existe un lien positif entre le recours à la violence et la victoire d'un gouvernement sortant. Mais ce « succès » est souvent de courte durée, car la probabilité que la victoire soit suivie de protestations croît, conduisant alors l'élu à faire par la suite des concessions parfois majeures.

Le niveau de violence électorale (avant, pendant et après) est devenu la jauge du bon déroulement d'un scrutin, ce qui a conduit l'Institut Gorée à établir un Indice Facteurs de conflictualité (IFC) à partir des facteurs institutionnels et organisationnels.

DES VOTES ETHNIQUES ?

Contrarier les pulsions identitaires de l'ethnicité entravant la construction de l'État-nation, tel était le projet des pères de l'Indépendance de l'*Ogyasefo* Kwame Nkrumah ou du poète-président Léopold Sédar Senghor[1]. Plus cocasses furent les politiques de « Rénovation » (Gabon d'Omar Bongo) ou d'« Authenticité » (Zaïre de Mobutu Sese Seko) que les régimes de parti unique tentèrent d'imposer dans le but de gommer l'ethnicité jugée antinationale. Ces politiques se révélèrent de courte durée, cédant devant les « Conférences nationales », réveillant le régionalisme, avec des formules comme celles de « dosage communautaire » ou de « quota régional ».

Quoi qu'il en soit, l'ethnicité reste en Afrique omniprésente dans le système politique. Elle est une composante de la gestion du système patrimonial. Ses institutions (parti majoritaire, administrations centralisées, organisations de masse…) sont souvent assises sur une base ethnique. L'habillage constitutionnel, quand il se saisit de la question ethnique, peut tenter de l'encadrer, mais il ne suffit pas à l'effacer totalement des pratiques électorales.

Le vote ethnique est souvent invoqué par les analystes politiques même s'il faut considérer que le vote repose, par principe, sur l'individualisation des préférences. Un groupe homogène a plus de chances de l'emporter et d'imposer des règles qui lui permettent de manipuler le système en sa faveur. Lors du choix des candidats, les électeurs africains seraient motivés par l'appartenance à une communauté et « voteraient comme l'indique le chef, escomptant obtenir davantage

1. Après la chute de l'apartheid, le projet de Nelson Mandela était proche : la « Nation renaissante » devait être un océan où doivent confluer toutes les histoires particulières et les revendications majoritaires comme minoritaires. Elle amalgame les mémoires plurielles pour les recomposer en un destin commun, dans une « parité de participation ».

pour leur village[1] ». Le registre du terroir et de l'allégeance personnelle, familiale et communautaire est ainsi largement utilisé au Niger[2]. Les chefs ne se privent jamais de donner des consignes de vote.

L'ethnicité vient asseoir un modèle d'allégeance. Même si elle se réinvente tous les jours, même si elle est un artefact politique facile à manœuvrer, elle est surdéterminante dans le jeu politique. Le moment venu, l'appartenance tribale conduira les électeurs à voter dans le même sens, en faveur de celui qui émane de leur groupe et qui l'incarne le mieux. L'appartenance religieuse est aussi déterminante dans le cas du Sénégal, où la chefferie de la confrérie mouride indique, plus ou moins explicitement, ses préférences partisanes.

Les données d'Afrobarometer collectées en 2016-2018 suggèrent que les Africains ont une base solide de tolérance envers les autres ethnies, religions et nationalités sur lesquelles s'appuyer pour surmonter la pandémie et travailler vers le « monde juste, équitable, tolérant, ouvert et socialement inclusif ». Le Cap-Vert, la Namibie et São Tomé-et-Príncipe se distinguent comme des pays particulièrement tolérants. Mais la bienveillance envers les personnes d'identité ou d'orientation sexuelle différente reste remarquablement faible, même chez les plus jeunes, malgré quelques progrès dans certains pays. Les minorités subissent toujours une discrimination fondée sur l'origine ethnique, la religion, le sexe ou le handicap, et des majorités, dans certains pays, signalent que le Gouvernement traite leur groupe ethnique de manière injuste.

1. Kate Baldwin, *The paradox of traditional chiefs in democratic Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 12.
2. Oumarou Makama Bawa, « "Sayi Kaayi !" ou comment se faire élire au Niger », in Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Les pouvoirs locaux au Niger*, tome II, *Élections au village. Une ethnographie de la culture électorale au Niger*, Paris, Karthala, 2015.

Pour autant, le vote ethnique n'a pas toujours de réalité puisqu'on observe que les coalitions qui ont émergé dans les années 1990 avaient majoritairement une base multiethnique et qu'elles ont gardé cette forme une fois légalisées. L'exemple le plus connu est l'African National Congress en Afrique du Sud. Le projet de libération a contribué à préserver l'unité des différentes composantes sociales de l'électorat. Plutôt que les clivages ethniques, ce sont les réseaux clientélistes qui souvent permettent de comprendre les réalités politiques en Afrique.

En outre, quand l'identification communautaire s'invite dans le scrutin, comme dans le cas flagrant du Kenya, il n'y a pas de corrélation absolue entre appartenance communautaire et sens final du vote. René Otayek le soulignait déjà en 1998 :

> L'électeur africain ne se détermine pas fatalement en fonction de motivations privilégiant l'ethnicité ; des considérations utilitaristes peuvent l'amener à infléchir le sens de son vote et à plébisciter un candidat ou un parti différents de son groupe de référence. Et quand vote communautaire il y a, il apparaît […] que, d'une part, celui-ci n'est pas toujours antinomique du vote d'opinion et que, d'autre part, il peut être un vecteur structurant du jeu démocratique[1].

Ari Greenberg et Robert Mattes[2] nuancent cet argument et montrent que l'appartenance à un groupe ethnique joue un rôle non négligeable dans le vote en Afrique, mais seulement dans le cadre d'un ensemble plus complexe de considérations qui inclut une appréciation par les citoyens des antécédents du parti au pouvoir.

1. René Otayek, « Les élections en Afrique sont-elles un objet scientifique pertinent ? », introduction au dossier « Des élections comme les autres ? », in *Politique africaine*, n° 69, mars 1998, p. 10.
2. Ari Paul Greenberg, Robert Mattes, « Does the quality of elections affect the consolidation of democracy? », in Michael Bratton (dir.), *Voting and democratic citizenship in Africa*, Boulder, Lynne Rienner, 2013, p. 239-252.

Le Franco-Nigérien Jean-Pierre Olivier de Sardan va dans le même sens à propos du Niger : « Il est réducteur d'assimiler le succès, après tout banal, d'un candidat dans sa région d'origine à un vote ethnique : il s'agit plutôt, le plus souvent, d'une version locale de la politique du terroir[1]. »

Benn Eifert, Edward Miguel et Daniel N. Posner[2] inversent quant à eux la relation causale : bien que les électeurs ne soient pas naturellement prédisposés à s'identifier en termes ethniques – mais plutôt de catégories d'âge ou de profession –, ils ont tendance à revendiquer un tel positionnement sous le feu de l'exacerbation de la compétition politique. C'est une arme que les protagonistes gardent en réserve afin de s'en servir en cas de besoin. Cette idée correspond à la fois à l'analyse utilitariste en matière de « marché du vote » que nous avons évoquée précédemment, dans laquelle les politiciens jouent une « carte ethnique » afin de mobiliser ponctuellement un soutien, et à une théorie de la motivation politique dans laquelle les électeurs cherchent à s'associer à des candidats jugés durablement capables de distribuer des prébendes. Les identités ethniques modernes en Afrique sont fluides, situationnelles, circonstanciées et construites, y compris à partir d'une source explicitement politique comme des élections compétitives.

L'ethnie peut servir de socle à une revendication pour la justice, sur le thème de la « reconnaissance » de la différence : un moyen de lutte contre un défaut de considération. Avec le temps et les mutations, notamment avec les migrations et l'urbanisation, la question est celle de savoir ce qui l'emporte entre deux tendances. Entre celle qui constate qu'en période de crise économique, quand l'accès aux

1. Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Élections au village*, 2015, *op. cit.*, p. 35.
2. Benn Eifert, Edward Miguel et Daniel N. Posner, « Political competition and ethnic identification in Africa », *American Journal of Political Science*, vol. 54, n° 2, avril 2010, p. 494-510.

ressources devient problématique, la référence à l'ethnicité reprend alors sa place. Et celle qui, au contraire, voit dans l'éducation et le brassage urbain autant de processus œuvrant vers la disparition progressive des identités traditionnelles, au premier rang desquels l'attachement à son ethnie. Le « vote ethnique » se brouille, car la modernité urbaine brasse les communautés. Elle encourage l'identification à un ensemble plus vaste, la région, ou mieux la Nation. Le tissu social se démarque des vieux modèles, forgeant d'autres références et d'autres allégeances.

LES CLASSES MOYENNES : QUELLE POSTURE POLITIQUE ?

La sociologie électorale africaine est balbutiante. L'analyse des facteurs associés à l'appartenance sociale ou ethnique échappe encore souvent à l'investigation. Cette carence relative nuit à la compréhension de la nouvelle donne sociale africaine ouverte avec le siècle et son impact sur la démocratisation.

Cette nouvelle donne associe divers éléments jusque-là inconnus dans plusieurs États : croissance économique supérieure à celle de la démographie, impact puissant des technologies de l'information, pulsions vers la modernité citadine, contribution significative des diasporas, ouverture des marchés intrafricains, nouveaux partenariats, avec l'Asie notamment. Les classes dites « moyennes » qui accompagnent ces évolutions auront-elles l'effet catalytique attendu sur le plan politique ? Exerceront-elles une impulsion décisive en faveur de la démocratie ?

La notion de « classes moyennes » en Afrique est difficile à saisir. Elle fait partie de ces appellations sans origine contrôlée ni définition

consensuelle dont la popularité vient de ce que leur imprécision permet de dire tout et son contraire. Certains n'ironisent-ils pas en transformant *middle class* en *muddle class* [« classe confuse »] ?

Les critères d'identification fluctuent, ce qui rend leurs relations avec la stabilité politique ou la démocratie particulièrement mouvantes. Le nombre de ses membres varie fortement selon les classements et les seuils de revenus retenus. Au-delà du seuil de 2 dollars de revenu quotidien, ils seraient trois cent cinquante millions ; au-delà du seuil de 4 dollars, seulement cent trente-cinq millions. La notion est d'autant plus fragile que la précarité des positions sociales acquises ne cesse d'en diluer les frontières. Les interrogations qu'elles soulèvent permettent néanmoins de cerner comment s'opère la constitution de nouveaux groupes sociaux en Afrique, singulièrement durant les deux dernières décennies marquées par une croissance économique soutenue dans la majorité des pays.

Les enquêtes identifient des traits communs à certains groupes sociaux : immersion directe dans l'urbain, polyactivités, inscription dans le jeu des inégalités sociales, consumérisme croissant, émancipation vis-à-vis des solidarités traditionnelles… Parmi ces groupes se retrouvent les populations en voie d'« enrichissement », mais aussi un ensemble d'individus qui émergent juste de la précarité quotidienne sans être pour autant à l'abri d'un déclassement soudain, lié à une perte d'emploi ou aux effets d'une pandémie ou d'une catastrophe naturelle.

Sur le plan politique, l'interrogation est la suivante : les groupes émergents mieux éduqués poussent-ils à l'évolution des institutions démocratiques, universelles et dépersonnalisées ou bien sombrent-ils dans une « apathie » politique ? Ont-ils tendance à dépasser les lignes traditionnelles des fractures sociales (ethnique, religieuse, régionaliste) jugées régressives, « antimodernes » ? Les réponses révèlent l'ambivalence de leur positionnement politique.

Les classes moyennes se construisent comme un « milieu chargé d'aspirations » et potentiellement porteur de revendications. Elles plaideraient naturellement pour une émancipation vis-à-vis des contraintes et des obligations de l'ordre traditionnel fermé. Ensuite, pour la construction d'un État qui donne des garanties pour compenser la perte de la sécurité qui transparaît à la suite de l'érosion des institutions traditionnelles protectrices. Elles seraient fondamentalement progressistes. La certitude d'appartenir aux forces du changement pourrait peu à peu prendre la place de l'insécurité existentielle. Elles voteraient donc « à gauche » selon une catégorie venue d'ailleurs. Leurs attentes grandissantes, leur volonté de participer aux activités citoyennes et leurs aspirations constitueraient un moteur efficace du changement institutionnel. Leur poids croissant pourrait, selon les situations locales, contrarier les dérives autocratiques de confiscation du pouvoir et atténuer les velléités antidémocratiques des régimes à tendance autoritaire déjà installés.

Dans certaines situations, loin d'être de simples caisses de résonance, ces groupes intermédiaires peuvent revendiquer contre le pouvoir et les classes supérieures et leur demander des comptes lorsque les principes de l'ordre acquis sont bafoués (Algérie, Égypte, Tunisie).

Prenant le contre-pied de cette thèse largement dominante, certaines enquêtes s'accordent à montrer que les classes moyennes africaines manifestent au contraire une certaine « apathie » politique. Leurs membres, passés un certain âge et ayant atteint un certain niveau de confort matériel, trouveraient leur intérêt plutôt dans le *statu quo*, dans un « non-passage au politique ». Leur appétence pour la modernité ne signifie pas qu'« en bloc » les classes moyennes se mobiliseraient, mais que de nombreux groupes déstabilisés par la perte de leurs référents seraient susceptibles de fragiliser le pouvoir en place moins en se révoltant qu'en votant « à droite » ou en

s'abstenant. Dans un État où économie et pouvoir sont fortement liés, ne vaut-il pas mieux ne pas ouvertement contester la coalition élitaire au pouvoir et opter pour une démocratie molle, à l'écart des excès ? Le choix de protéger leur nouvelle prospérité explique l'échec de certaines transitions démocratiques.

Une posture en porte-à-faux, en « chevauchement » (*straddling*), acrobatique, significative de l'état de l'« entre-deux » ? En fait, les positions s'ajustent au contexte. En Afrique du Sud, après la chute de l'apartheid, les mesures du Black Economic Empowerment, initié après 1994, ont provoqué une accélération de l'histoire, une brusque mutation sociale à l'échelle d'une décennie pour 12 % de la population noire, accédant aux marchés de la consommation intermédiaire. Désormais, fortement marquée par les épisodes électoraux et les débats constitutionnels, la catégorie des *black diamonds* attend de l'État qu'il garantisse un environnement juridique propice à la gestion des risques liés à la propriété et surtout des risques sociaux.

L'analyse de Dominique Darbon[1] demeure de ce point de vue particulièrement éclairante en ce qu'elle montre l'ambivalence des positionnements politiques de cette catégorie aux frontières diffuses. Pour lui, ce qui est décrit, à travers le terme « classes moyennes africaines », est moins un monde fixe de situations acquises ancrées sur des prétentions mesquines, qu'un ensemble de dynamiques sociales, de projections et d'aspirations qui souligne les profondes transformations en cours. L'agglomération dans cette catégorie d'une grande diversité de groupes et de réseaux est susceptible de contribuer soit à la consolidation des fondements d'un régime politique ou économique, soit à sa fragilisation.

1. Dominique Darbon, « Classe(s) moyenne(s) : une revue de la littérature. Un concept utile pour suivre les dynamiques de l'Afrique », in *Afrique contemporaine*, n° 244, 2012/4, p. 33-51.

LE VOTE DIASPORIQUE : QUEL POIDS ?

On connaît l'apport des migrants africains dans leur pays d'origine en matière de transferts financiers. Ces montants (62 milliards de dollars pour l'Afrique du Nord, 45 milliards vers l'Afrique subsaharienne en 2021, selon la Banque mondiale) sont supérieurs à ceux alloués à l'aide au développement ou à l'investissement direct. On sait aussi que les transferts de compétences à leur retour dans leur pays contribuent à l'amélioration de la productivité générale. Ces gains en capital humain (*brain gain*) sont significatifs, même s'ils sont moins perceptibles que le capital monétaire. En revanche, on connaît mal la capacité des migrants à induire des mutations politiques dans leur pays d'origine. L'économiste britannique Paul Collier est particulièrement critique envers une émigration qui accouche d'un relativisme culturel :

> Les diasporas sont plutôt rétrogrades : au lieu de porter haut les qualités qui, *in fine*, les ont incitées à émigrer, elles cultivent d'archaïques et sectaires revendications afin de préserver leur identité distinctive au sein de la société d'accueil[1].

La recherche ne confirme pas ce jugement acide quand elle montre que l'expérience en migration peut amplifier la propagation des idées nouvelles et contribuer à faire bouger les lignes, notamment lorsque cette expérience dans un pays démocratique incite les migrants à modifier leurs préférences politiques[2].

En Afrique, il existe de nombreux cas où les migrants ont contribué à jouer un rôle pacificateur en œuvrant pour l'établissement d'un

1. Paul Collier, *Exodus. Immigration et multiculturalisme au XXIe siècle*, Paris, l'Artilleur, 2016, p. 316.
2. Lisa Chauvet, Flore Gubert, Thibaut Jaulin, Sandrine Mesplé-Somps (dir.), *Les migrants, acteurs des changements politiques en Afrique ?*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2018.

État de droit, pour la réconciliation nationale, pour la tenue d'élections libres et multipartites, y compris dans des régimes politiques qui furent marqués par une routine autoritaire (Algérie, Tunisie). À cela s'ajoute le travail de sensibilisation et de lobbying qu'effectuent certaines organisations diasporiques, à travers la tenue de réunions, de concerts, d'expositions ou de manifestations, pour dénoncer les injustices sévissant dans leur pays d'origine et sensibiliser l'opinion publique des pays d'accueil. La plupart des pays ont fait le choix d'octroyer des droits politiques à leurs ressortissants vivant à l'étranger en acceptant le vote à distance. Maurice (1968), le Liberia (1986) puis les pays du Maghreb ont été pionniers en la matière. Aujourd'hui, quarante et un pays se sont engagés dans cette voie.

Les opinions et les activités politiques électorales des migrants ont été étudiées à travers l'analyse des mobilisations d'émigrés égyptiens, camerounais, gabonais, congolais, maliens, sénégalais et tunisiens en Europe. Une observation fait consensus : si certaines diasporas ont obtenu le droit de vote depuis l'étranger, les analyses montrent que les élections à distance mobilisent avant tout des migrants dont la situation dans le pays de résidence est stable et qui conservent des liens forts avec leur pays d'origine.

Le vote migrant peut-il inquiéter les pouvoirs en place ? La crainte existe. Peut-être est-ce l'explication du décalage fréquent entre l'annonce de l'octroi du droit de vote et sa mise en œuvre effective. Parfois, comme dans le cas du Cameroun en 2018, le Gouvernement met tout en œuvre, au travers de procédures restrictives, pour exclure du vote la partie protestataire de la diaspora et éviter de la sorte le risque d'un vote sanction. Pour autant, bien que leurs préférences électorales soient souvent différentes de celles des résidents, la faiblesse de leurs effectifs ne leur permet pas d'être des acteurs pivots de l'alternance politique nationale qu'ils pourraient souhaiter.

LA FATIGUE DU VOTE

La thèse du passage à la démocratie par le truchement de l'élection multipartite a de nombreux adeptes. Elle satisfait une vision graduelle du politique : la tenue répétée de scrutins concurrentiels serait le vecteur le plus efficace de la démocratie substantielle. Elles auraient un « effet performatif ». Dans le contexte africain, cette thèse énonce que, même quand les résultats sont faussés, chaque élection fait avancer, par paliers successifs, la conquête des valeurs républicaines, sous l'effet d'une double impulsion : par l'apprentissage à pas comptés de la citoyenneté par des électeurs de mieux en mieux informés et par l'instauration jugée irréversible de normes institutionnelles promouvant les libertés fondamentales. Même la fraude – certes dans des proportions acceptables – est tolérable tant qu'elle ne met pas en péril la possibilité d'alternance. Cette thèse souffre de très nombreuses limites.

LA VALIDITÉ CONTESTABLE DE LA THÈSE DE LA TRANSITION

La thèse de la démocratisation par les élections part de l'idée qu'une série ininterrompue de scrutins exerce « un pouvoir autorenforçant

pour progressivement accélérer l'élargissement des libertés civiles et même le changement de régime », expliquait le politologue suédois, Staffan Lindberg[1].

L'envergure des mutations politiques introduites par l'organisation d'élections pluralistes est mise en évidence avec indulgence :

> On oublie trop souvent que les attitudes, les gestes et les référentiels associés à l'exercice du vote sont le résultat d'apprentissages longs. À cet égard, les élections en Afrique témoignent d'un passage à la démocratie électorale dans lequel la structuration des espaces politiques et l'apprentissage des mécanismes du jeu électoral se sont déroulés de manière accélérée par rapport aux expériences occidentales du XIXe siècle[2].

Les récentes conquêtes politiques et sociales – en Tunisie, au Cap-Vert, au Ghana, au Malawi, au Sénégal, à São Tomé-et-Príncipe – furent certes ardues, mais elles pourraient s'inscrire dans cette direction. Les exigences, assorties de conditionnalités voire de sanctions (embargo, fermeture des frontières, gel des avoirs à l'étranger), imposées tant par les organisations africaines régionales que par les Nations unies du rapide passage par le scrutin après un coup d'État militaire, relèvent de la même idée : « civiliser » le pouvoir, coûte que coûte, par l'élection.

La ritualisation des élections est lue comme faisant partie du processus de consolidation de la démocratie : à chaque scrutin, il y aurait un pas en avant – plus ou moins rapide et douloureux, mais toujours probant. La démocratisation se renforcerait de la sorte pour trois raisons :

1. Staffan Lindberg, *Democracy and elections in Africa*, 2006, *op. cit.* Outre Staffan Lindberg, parmi les auteurs défendant le modèle de la transition vers la démocratie par l'élection, citons Josep Colomer, David Banerjea, Fernando Mello, « To democracy through anocracy », *Democracy & Society*, vol. 13, n° 1, janvier 2016, p. 19-25 ; Carolien van Ham, Brigitte Seim, « Strong states, weak elections ? How state capacity in authoritarian regimes conditions the democratizing power of elections », in *International Political Science Review*, vol. 39, n° 1, juin 2017, p. 49-66.
2. Vincent Darracq, Victor Magnani, « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », in *Politique étrangère*, 2011/4 (hiver), p. 839-850.

1. l'opposition améliore sa capacité d'organisation de ses campagnes politiques ;

2. les citoyens en viennent à attendre des occasions régulières d'être impliqués dans l'arène politique ;

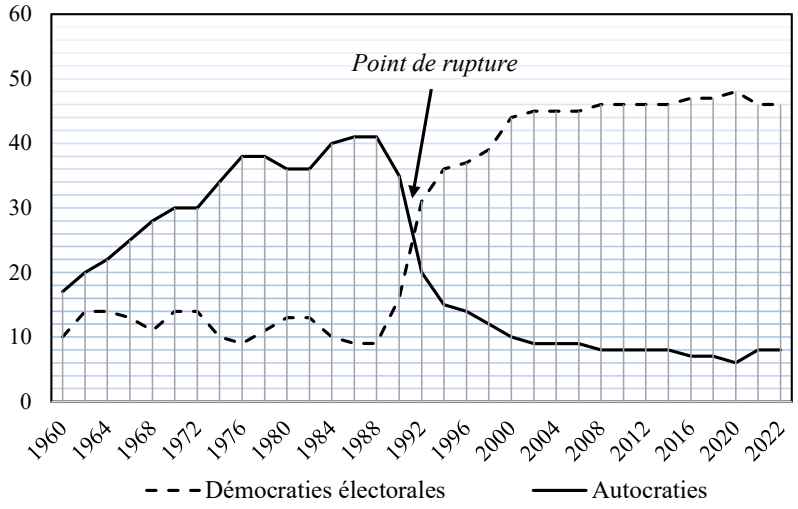
3. enfin, les organisations militantes apprennent à mieux défendre leurs intérêts.

Ari Greenberg et Robert Mattes[1] ont proposé des preuves statistiques de cette thèse : la relation de causalité entre qualité des élections et consolidation de la démocratie est robuste. Les citoyens africains ont davantage de droits politiques qu'ils n'en avaient trente ans auparavant. Même lorsqu'elle est conduite sous un régime autoritaire, une élection peut concourir à la reconfiguration du paysage politique de diverses manières : en créant de nouvelles règles du jeu politique ; en élargissant le spectre des possibles. En ce sens, elle est bien un « moment politique » fondateur.

Les données semblent apporter des éléments de preuve à cette thèse « optimiste ». Le nombre d'autocraties en Afrique, qui avait culminé à plus de quarante au milieu des années 1980, a chuté de manière vertigineuse, à moins de dix à la fin des années 1990, pour s'infléchir encore ensuite. La démocratie électorale a gagné du terrain pour occuper une large partie de l'espace continental, à l'exclusion de l'Érythrée.

1. Ari Paul Greenberg, Robert Mattes, « Does the quality of elections affect the consolidation of democracy? », 2013, art. cité.

Figure 4. Démocraties électorales et autocratie (1960-2020)
Sources : Régis Marzin[1] et l'auteur.



Face à la thèse de la démocratisation engendrée par l'élection, dominante dans la littérature anglo-saxonne, une autre, plus sceptique, reprend aujourd'hui à son compte l'ancien avertissement de Terry Lynn Karl[2] à propos de « l'erreur électorale », à savoir que les scrutins seuls – aussi libres et équitables soient-ils – ne suffisent pas à définir une démocratie. Le scrutin ne suffit pas à lui seul à réaliser la transformation sociale et économique nécessaire à une véritable démocratie.

L'élection ne serait la démocratie que si elle est l'aboutissement d'un long processus, adossé à une ossature institutionnelle suffisamment

1. Régis Marzin, « Les processus électoraux dans la démocratisation de l'Afrique. Synthèse technique et politique », 2018, art. cité.
2. Terry Lynn Karl, « Dilemmas of democratization in Latin America », in *Comparative Politics*, vol. 23, n° 1, octobre 1990, p. 1-21.

robuste pour porter une justice indépendante, garantir les libertés fondamentales, apporter du développement et traquer la corruption. Alors que les élections sont institutionnalisées dans la majorité des pays africains, un changement de chef de l'État, de gouvernement ou d'élus ne signifie pas nécessairement une plus grande consolidation démocratique.

> L'histoire des soixante dernières années n'apparaît que comme un prologue : preuve de l'étouffement prématuré du possible régime libéral ou la confirmation précoce que les élections sont soit inadaptées, soit trop facilement appropriées par des intérêts enracinés[1].

Prenons du recul sur les trois dernières décennies, en tentant de savoir si les élections ont effectivement engendré les évolutions escomptées dans la nature des régimes politiques.

LE NON-RESPECT DE LA DURÉE DES MANDATS

La plupart des pays africains se sont dotés d'une Constitution présidentielle plutôt que parlementaire, y compris les anciennes colonies britanniques et portugaises. Même lorsque les présidents sont indirectement élus par le Parlement – comme au Botswana et en Afrique du Sud –, ils ont tous les attributs du pouvoir exécutif. Les partisans de la limite du nombre de mandats électoraux affirment qu'elle est essentielle pour donner de la vigueur à la gouvernance démocratique. En 2020, trente-neuf pays africains comptaient une telle disposition dans leur Constitution. Cette garantie est associée à une conquête politique depuis l'installation du multipartisme. Les proclamations sont souvent

1. Nic Cheeseman, Gabrielle Lynch, Justin Willis, *The moral economy of elections in Africa*, 2020, *op. cit.*, p. 20.

empreintes de sincérité. En prêtant serment en avril 2016 à Cotonou, Patrice Talon s'est engagé à ne faire qu'un seul mandat de cinq ans à la tête du Bénin. Mais au fil des mois, sa promesse s'est étiolée et, le 15 janvier 2021, l'ancien « roi du coton » devenu président annonça qu'il se portait candidat à un second mandat le 11 avril 2021, comme il y est d'ailleurs autorisé. Il l'emportera largement avec 87 % des suffrages[1]. En Côte d'Ivoire, Alassane Ouattara avait fait la promesse de ne servir que deux fois. Après son succès de 2015 avec 84 % des voix, il revint sur sa décision de quitter le pouvoir après le décès du candidat de son parti et l'emporta, à l'issue d'un scrutin boycotté par ses rivaux et l'abstention de bataillons d'inscrits encore traumatisés par la guérilla postélectorale qui avait meurtri le pays dix ans auparavant, réunissant 95 % des suffrages au premier tour. Un score nord-coréen !

Les limites du mandat présidentiel jouent un rôle crucial pour contrôler les excès de l'exécutif et garantir le principe démocratique d'élections libres et compétitives. Cependant, les tentatives des présidents de rester au pouvoir par le biais de candidatures pour un troisième mandat se poursuivent, en utilisant soit des amendements constitutionnels, soit des interprétations judiciaires qui exploitent les lacunes du cadre juridique, ou, plus récemment, en profitant des retards électoraux liés à la pandémie de Covid-19. Les présidents, dans leurs tentatives pour rester au pouvoir au-delà du mandat constitutionnel, ont détourné des processus significatifs de réforme constitutionnelle et électorale à des fins égotistes.

1. Jamais, depuis la restauration du multipartisme, en 1990, un scrutin n'a été aussi fermé. À l'approche de la présidentielle de 2021, le président sortant fut le seul à pouvoir présenter sa candidature. Une révision constitutionnelle votée à l'unanimité du nouveau Parlement en novembre 2019 imposait aux candidats d'obtenir les parrainages d'au moins 10 % du total des députés et des maires, soit seize parrainages. Or, les cent soixante élus concernés – quatre-vingt-trois députés et soixante-dix-sept maires – appartenaient quasiment tous à la majorité présidentielle. Vingt dossiers avaient été déposés. Tous les recours formulés devant la Cour constitutionnelle à la suite de cette décision furent rejetés.

Entre 2015 et 2020, seize pays africains ont amendé les dispositions constitutionnelles sur les limites du mandat présidentiel. Dans cet univers de turpitudes, l'Afrique australe et l'Afrique de l'Ouest ont été les régions les moins touchées par la tendance des présidences de longue durée.

Tentatives pour modifier la durée des mandats présidentiels

Tentatives réussies	Tentatives échouées
Guinée (Conté, 2003 ; Condé, 2020)	Zambie (Chiluba, 2001)
Togo (Eyadema, 2002 ; Gnassingbé, 2019)	Malawi (Muluzi, 2003)
Gabon (Bongo, 2003)	Nigeria (Obasanjo, 2006)
Ouganda (Museveni, 2005, 2017)	Niger (Tandja, 2009)
Tchad (Déby, 2005, 2017)	Sénégal (Wade, 2012)
Cameroun (Biya, 2008)	Burkina Faso (Compaoré, 2014)
Algérie (Bouteflika, 2008, 2016)	Bénin (Talon, 2017)
Djibouti (Guelleh, 2010)	
Burundi (Nkurunziza, 2015, 2018)	
Rwanda (Kagame, 2015)	
République du Congo (Sassou-Nguesso, 2015)	
Sud-Soudan (Kiir, 2015, 2018)	
République démocratique du Congo (Kabila, 2016)	
Comores (Assoumani, 2018)	
Égypte (al-Sissi, 2019)	
Côte d'Ivoire (Ouattara, 2020)	

Source : Africa Center for Strategic Studies, *Constitutional term limits for African leaders*, mars 2021.

Yoweri Museveni est l'homme qui a fait sauter le verrou de la limitation du nombre de mandats en 2005 et celui de la limitation de l'âge en 2017. « Comment pourrais-je quitter une bananeraie que j'ai plantée et qui commence à donner des fruits ? » déclarait-il début 2016. Il s'est représenté à 76 ans pour un sixième mandat aux présidentielles en janvier 2021 qu'il remporta aisément.

Le cas de Mamadou Tandja est éloquent. Alors que son second mandat comme chef de l'État du Niger arrivait en 2010 à son terme, le président nigérien décida de briguer un nouveau mandat, en violation de la Constitution. La motivation était claire : « Je veux rester pour achever les chantiers entrepris ! » (à savoir la négociation des contrats d'uranium et de pétrole). Il sollicita donc l'organisation d'un référendum, contre l'avis du Conseil constitutionnel. Tandja décida alors de dissoudre non seulement cette institution, mais également l'Assemblée nationale. Le pays fut plongé dans une grave crise politique ponctuée de manifestations et de plusieurs arrestations d'opposants. Après plusieurs mois de blocage, la sanction arriva : le chef de l'État fut en février 2010 renversé par un coup d'État qui installa le Comité national pour le redressement de la démocratie (CNRD) dirigé par le commandant Salou Djibo.

De telles tentatives ont également compromis l'indépendance judiciaire dans certains pays, comme le Burundi et la Côte d'Ivoire, où les présidents ont recherché des interprétations controversées de la Constitution de leur pays par l'intermédiaire des tribunaux. De telles candidatures à la prolongation du mandat présidentiel contribuent également à l'intensification des tensions et de la violence, comme on l'a vu au Burundi (2015), en Côte d'Ivoire (2020) et en Guinée (2020).

La Somalie présente un scénario différent, car il n'y a pas de limite constitutionnelle au mandat, mais les présidents sont sélectionnés pour un mandat de quatre ans. En avril 2021, le président Mohamed Abdullahi Mohamed, profitant des retards occasionnés par la pandémie de Covid-19 et de l'impasse politique autour des premières élections au suffrage universel, a tenté une modification de la loi électorale pour prolonger son mandat après son expiration. L'amendement juridique controversé a dégénéré en violentes manifestations de rue et l'impasse politique a culminé avec une opposition au Parlement.

D'autres cas sont éloquents. Au Togo, l'adoption en 2019 par le Parlement de la réforme de la Constitution prévoit une limitation du nombre de mandats à deux. Mais la non-rétroactivité de la mesure a permis à Faure Gnassingbé, président depuis 2005, de se représenter en 2020 puis possiblement en 2025. En 2019, le maréchal al-Sissi, au pouvoir en Égypte depuis le coup d'État militaire de juillet 2013, puis élu l'année suivante, a obtenu une réforme de la Constitution prévoyant de prolonger de deux ans son mandat présidentiel en cours et l'autorisant à faire un troisième mandat, d'une durée de six ans. En Côte d'Ivoire (octobre 2020), les électeurs potentiels étaient sept millions, les titulaires d'une carte seulement trois millions. Alasanne Ouattara fut élu pour un troisième mandat au premier tour avec 94 % des voix. Boycotté par l'opposition qui appela ses militants à empêcher sa tenue, le vote du 31 octobre fut émaillé de violences parfois meurtrières. Peu après le scrutin, l'opposition annonça la mise en place d'un Conseil national de transition (CNT), après avoir « constaté la fin du mandat » du président sortant. En réponse, le Gouvernement engagea des poursuites judiciaires contre ses opposants, procédant à des arrestations dans un contexte de crise grave. Le 9 avril 2021, Ismaïl Omar Guelleh fut réélu à la tête de l'État de Djibouti dès le premier tour, avec 98,58 % des voix. Un mois plus tard, il organisa la cérémonie d'investiture qui inaugura officiellement le cinquième mandat pour lequel il avait été élu.

Demeure le cas du Rwanda. Le référendum plébiscitaire du 18 décembre 2015 a entériné la modification de la Constitution qui raccourcit le mandat présidentiel de sept à cinq ans à compter de 2024, mais autorise Paul Kagame à briguer deux mandats supplémentaires, ce qui prolongerait en théorie son pouvoir jusqu'en 2034 ! L'adoption de la nouvelle Constitution, modifiée par référendum en 2015, fut une opération rondement menée ; elle n'a laissé aucune place au doute. La réforme constitutionnelle a été approuvée par 98 % des électeurs, représentant eux-mêmes plus de 98 % des inscrits. On retrouve là

l'efficacité de l'ingénierie sociale qui a présidé à la reconstruction du Rwanda post-génocide sous l'autorité du Front patriotique rwandais (FPR). Le président Kagame avait lui-même annoncé qu'il serait réélu avec un score similaire à celui du référendum, le résultat dépassa son pronostic ! Les chefs autoproclamés sortis vainqueurs des épreuves électorales aiment à se targuer d'une légitimité populaire écrasante, et pourquoi pas d'un plébiscite.

La tendance à la révision de la Constitution s'est aggravée avec le déclenchement de la pandémie de Covid-19, compte tenu de son effet de renforcement de la méfiance entre les citoyens et les pouvoirs politiques, comme en témoignent les polémiques en 2020 dans les processus de révision et d'amendement de la Constitution au Tchad, au Gabon et en Guinée-Bissau, et dans la controverse Building Bridges Initiative au Kenya qui a été largement pilotée par l'exécutif[1]. Le détournement de ces processus d'examen et d'amendement affecte la légitimité et l'appropriation nationale des réformes qui y sont proposées, et a des effets en cascade sur d'autres composantes des processus démocratiques dans ces pays, telles que les élections, la participation et la représentation politiques et la réconciliation nationale.

On peut aussi opter pour l'abolition de la limite d'âge, comme en Guinée équatoriale et en Ouganda, afin d'assurer au vieux président une fin de règne paisible. Autre méthode, plus rare, pour canaliser l'élection : le scrutin à tour unique, comme au Cameroun, au Gabon

1. L'initiative Building Bridges (BBI) est un accord approuvé en 2018 après que le président Uhuru Kenyatta et son concurrent à la présidentielle de 2017, Raila Odinga, aient décidé de « se serrer la main et d'unir le pays qui était au bord de la guerre civile ». Des forums publics furent organisés dans les quarante-sept comtés du pays autour de questions cruciales : Comment mettre fin à la division ethnique ? Comment éviter des élections polarisantes ? Comment faire face au manque d'éthique nationale ? Un référendum pour amender la Constitution de 2010 était envisagé. En août 2021, la Cour d'appel décida que la BBI était inconstitutionnelle et mit donc fin à la campagne de référendum.

et en République démocratique du Congo. Il accorde une prime au sortant, lui permettant de conjurer l'union sacrée des opposants dont les ego interdisent le choix d'un prétendant unique. Les pays dotés d'un tel système électoral uninominal majoritaire à un tour seraient les plus exposés à la violence[1]. Les reculs démocratiques et les tendances autoritaires affleurent encore fréquemment, sous de nouvelles formes, parfois légitimées par les institutions électorales. En utilisant les données de trente-six pays africains, Sarah J. Lockwood et Matthias Krönke[2] montrent que les citoyens des États ayant un système de représentation proportionnelle (douze pays de l'échantillon) sont davantage en mesure de protester que ceux des systèmes majoritaires ou mixtes (vingt-quatre). En revanche, dans les systèmes majoritaires, le lien entre les citoyens et les gouvernants est plus étroit et plus réactif, donnant aux premiers les leviers pour demander des comptes aux seconds.

L'ADDICTION AU POUVOIR

Par cynisme, réalisme ou naïveté, la communauté internationale a conforté l'assise du *prima inter pares* au pouvoir, perçu comme le garant de la stabilité dans la continuité. À la fin de l'année 2020, dix chefs d'État africains étaient au pouvoir depuis plus de vingt ans (dont deux familles depuis plus d'un demi-siècle) si l'on compte leur fils ou neveu.

Ils eurent des prédécesseurs : Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire, 1960-1993), Mobutu Sese Soko (Zaïre, 1965-1997), Hosni Moubarak (Égypte, 1981-2011), Blaise Compaoré (Burkina Faso,

1. « Maendeleo Policy Forum : Deepening democracy – Election management and stability in Africa's divided societies », *africa.undp.org*, 14 décembre 2016.
2. Sarah J. Lockwood, Matthias Krönke, « Do electoral systems affect how citizens hold their government accountable ? Evidence from Africa », Afrobarometer, n° 181, mai 2018.

1987-2014), Robert Mugabe (Zimbabwe, 1987-2017), Yahya Jammeh (Gambie, 1994-2017), José Eduardo dos Santos (Angola, 1979-2017), Laurent-Désiré Kabila, puis son fils Joseph (République démocratique du Congo, 1997-2019), Abdelaziz Bouteflika (Algérie, 1999-2019), Omar el-Béchir (Soudan, 1989-2019).

Les régimes résilients en 2022

	Chef de l'État	Période au pouvoir	Nombre d'années au pouvoir
Cameroun	Paul Biya	1982	40
Congo	Denis Sassou-Nguesso	1979-1992, puis 1997-auj.	36
Djibouti	Hassan Gouled Aptidon, puis son neveu Ismaël Omar Guelleh	1977 1999-auj.	45
Érythrée	Isaias Afwerki	1993-auj.	29
Eswatini (Swaziland)	Mswati III	1986-auj.	35
Gabon	Omar Bongo, puis son fils Ali Bongo Ondimba	1967 2009-auj.	55
Guinée équatoriale	Teodoro Obiang Nguema Mbasogo	1979-auj.	43
Ouganda	Yoweri Museveni	1986-auj.	26
Rwanda	Paul Kagame	2000-auj.	22
Tchad	Idriss Déby, puis son fils Mahamat Idriss Déby	1990-auj.	32
Togo	Gnassingbé Eyadema, puis son fils Faure Gnassingbé	1967 2005-auj.	55

Le journaliste britannique Paul Kenyon impute la longévité des « satrapes » africains à la « complicité et à la cupidité » de l'Occident, à son appétit insatiable pour les richesses des entrailles du continent qui ne peut s'assouvir que dans le despotisme des dirigeants.

> Le dictateur qui s'est tellement enrichi grâce à la récolte de cacao de son pays qu'il a construit une basilique de 35 étages dans la jungle de la Côte d'Ivoire. Le dirigeant austère et incorruptible qui a coupé l'Érythrée du monde dans un état de guerre permanent et en Guinée équatoriale, le despote paranoïaque qui pensait qu'Hitler était le sauveur de l'Afrique et a mené une campagne de terreur implacable contre son propre peuple. L'officier de l'armée libyenne qui est l'auteur d'un nouvel ouvrage de philosophie politique, *The Green*. Et derrière ces histoires presque incroyables de violence et d'excès fantastiques se cachent les sombres secrets de la cupidité et de la complicité occidentales, le goût insatiable pour le chocolat, le pétrole, les diamants et l'or qui ont poussé les dictateurs à régner d'une main de fer, siphonnant leur part de l'action dans des manoirs à Paris et des banques à Zurich et maintenant leur peuple dans une extrême pauvreté[1].

Cette situation où règne la gérontocratie, ou, mieux, pour reprendre une expression locale entendue à Bamako, la *fracatie* (du préfixe bambara *fa* qui signifie « père »), a des conséquences décisives sur la capacité de prise en compte du dirigeant des préoccupations de sa population, qui, en Afrique subsaharienne, à un âge médian de 20 ans. Nulle part dans le monde l'écart entre l'âge médian des administrés et celui de leurs gouvernants n'est aussi élevé qu'en Afrique : quarante-trois ans, contre trente-deux en Amérique latine, trente en Asie et seize en Europe et en Amérique du Nord. Cet écart d'âge, sur lequel nous reviendrons plus loin, a des conséquences décisives, comme l'explique Vincent Hugeux :

> Bousculés par les doléances et les rancœurs de jeunesses, connectées, mondialisées, éprises d'équité, de liberté et de transparence, des potentats

1. Paul Kenyon, *Dictatorland. The men who stole Africa*, Londres, Head of Zeus, 2018, p. 10.

vieillissants plus ou moins bien élus, voire pas élus du tout, s'agrippent aux accoudoirs de leur fauteuil, quitte à épuiser le catalogue des martingales de l'autoritarisme. À commencer par la manipulation des antagonismes ethniques, le populisme, la fraude électorale, l'achat des consciences et le bricolage constitutionnel, lequel a notamment pour vocation à les affranchir du garde-fou de la limitation du nombre de baux présidentiels consécutifs[1].

L'AUTOCRATE ET SON PIÈGE

Les premières élections ont souvent été des tremplins pour des hommes forts qui, une fois au pouvoir, ont renversé les institutions démocratiques pour consolider leur position hégémonique. Tous n'instaurent pas pour autant des régimes de terreur et plusieurs s'accommodent même de l'existence d'espaces de libertés pour peu qu'ils n'interfèrent pas dans les affaires du pouvoir.

Face aux diverses pressions qu'il subit pour engager une élection multipartite, l'autocrate ainsi installé est-il toujours un acteur rationnel ? Nic Cheeseman, professeur à l'Université de Birmingham et spécialiste reconnu du fait électoral en Afrique, propose une équation à trois facteurs : « Les pouvoirs sortants sont moins susceptibles d'engager des réformes dans les pays où les ressources naturelles sont abondantes, où le paysage institutionnel est médiocre et où la société est profondément divisée[2]. » La capacité financière à redistribuer afin d'éteindre les velléités de changement est un élément important pour comprendre la résilience de l'autocrate face à l'élection. Elle est

1. Vincent Hugeux, *Tyrans d'Afrique. Les mystères du despotisme postcolonial*, Paris, Perrin, 2021, p. 13.
2. Nic Cheeseman, *Democracy in Africa*, 2015, *op. cit.*, p.13.

liée directement à la centralisation et au monopole étatique sur les ressources. La captation oligarchique est permanente et s'alimente parfois sur les aides extérieures lorsque celles-ci sont peu regardantes sur les modes de gestion des rentes.

L'existence de ressources domestiques significatives n'incite pas à la restriction du temps passé au pouvoir ; leur baisse – à la suite par exemple d'une chute du prix des exportations – pousserait en revanche l'autocrate à la négociation[1]. L'appréciation qui porte sur son degré d'immunité et sur les risques de représailles contre lui et son entourage pour d'anciennes activités de corruption ou des atteintes aux droits humains serait aussi un déterminant important de son choix.

La préoccupation de l'autocrate, l'« homme fort » qui assume la totalité des pouvoirs et sans l'aval duquel aucune décision essentielle ne peut être prise, est son impunité post-mandat[2].

Dans son arbitrage, l'autocrate, gardien du *statu quo*, risque de tomber dans le piège de Thucydide, bien connu en relations internationales : avec la paranoïa instillée par le risque de surgissement de l'opposition (un perturbateur ambitieux tenté à son tour par le pouvoir et ses prébendes), l'autocrate menace de déclarer la guerre. Sortir du piège consisterait à ne pas multiplier les décisions en culs-de-sac dont il ne saurait plus à terme comment s'extraire sans perdre

1. Jaimie Bleck, Nicolas van de Walle, *Electoral politics in Africa since 1990. Continuity in change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 9.
2. Cette préoccupation expliquerait pourquoi, à l'initiative de Paul Kagame, les chefs d'État de l'Union africaine ont décidé, en 2016, de quitter la Cour pénale internationale dont ils contestent la légitimité et l'impartialité, et d'y substituer une Cour de justice africaine indépendante. Il s'agirait là d'une évolution importante, de la part de dirigeants qui, par le passé, ont soit eu recours aux tribunaux pénaux internationaux ou à la CPI, soit invoqué la compétence universelle. Certains savent qu'en cas de crimes imprescriptibles ou simplement de répression brutale envers leur population ou celle de pays voisins, les poursuites, la procédure remontera jusqu'à eux sans qu'ils puissent invoquer leur ignorance d'une chaîne de commandement où les responsabilités seraient floues ou diluées.

la face. L'issue résiderait dans le conseil donné à l'autocrate menacé de paranoïa de ne pas surestimer l'importance de ses intérêts vitaux et, pour l'opposition, dans la sobriété de ses revendications. La Banque mondiale fait la même recommandation :

> Institutionnaliser la responsabilité vis-à-vis des citoyens (responsabilité verticale) par l'introduction d'élections ou de réformes électorales peut être une stratégie rationnelle de l'élite pour conserver ses privilèges, en particulier face aux demandes croissantes de l'élite adverse […]. En outre, lorsque des mouvements citoyens partant de la base menacent les intérêts des élites, celles-ci peuvent choisir d'introduire des mécanismes de responsabilisation verticale préemptifs afin de répondre aux demandes de la société avant que ces pressions n'atteignent un point critique[1].

Le conseil semble avoir été largement écouté. Il est en effet rare qu'un autocrate perde une élection. Pour la première décennie de la transition électorale, on connaît seulement trois cas d'échecs d'autocrates : au Bénin (Mathieu Kérékou, le « caméléon », battu en 1991, mais réélu en 1996 et 2001), à Madagascar (Didier Ratsiraka, l'« amiral rouge », battu en 1993, gagnant en 1997 puis de nouveau battu en 2002 et 2018) et en Zambie (Rupiah Banda, battu en 2011).

Avec le changement progressif à la tête de l'État, on assiste parfois à la transformation de l'autoritarisme du dirigeant en autoritarisme du parti dominant[2]. Ainsi, au début de 2020, dix-huit anciens partis uniques des années 1980 étaient encore au pouvoir (dont quatre après une perte de pouvoir). Dans de telles conditions, une alternance du chef de l'État s'opère sans démocratisation réelle, même si elle s'accompagne de progrès sur des points secondaires du processus électoral.

1. World Bank Group, « World Development Report 2017. Governance and the Law», *worldbank.org*, 2017, p. 23.
2. Régis Marzin, « Démocraties, dictatures et élections en Afrique : bilan 2019 et perspectives 2020 », 2020, art. cité.

L'EXUBÉRANCE PARTISANE

Durant les deux décennies qui suivirent les indépendances, quelques partis de masse nés des mouvements nationalistes, comme le Front de libération nationale (FNL) algérien ou l'Istiqlal marocain, parvinrent à consolider leurs positions. D'autres subirent une atrophie, comme le Néo-Destour tunisien. Par la suite, les réformes des années 1990 donnèrent naissance à des centaines de nouveaux partis politiques. Certains furent le prolongement des partis uniques, comme le Movimento Popular de Libertação de Angola, le Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU-PF) ou le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC).

De nouvelles forces politiques apparurent, installées par des opposants historiques ou en rupture de ban. On pense à Madagascar où, dans les années 1990, Albert Zafy, avec l'appui d'un cartel électoral élargi (la coalition des Forces vives, *Hery Velona*), avait créé un parti attrape-tout. Ailleurs, des partis comme le New Patriotic Party du Ghana ou le Movement for Democratic Change du Zimbabwe furent fondés par des organisations de la société civile. La victoire des mouvements de guérilla s'est traduite par l'apparition de nouvelles forces partisanes. On pense, au Mozambique, à la Resistência Nacional Moçambicana (ReNaMo), guérilla qui s'est muée en un mouvement d'opposition reconnu.

Il n'est pas rare qu'un pays compte de nombreux partis, parfois plusieurs centaines. La République démocratique du Congo comptait quatre cent soixante-dix-sept partis en 2021, un record sur le continent pour ce pays hors norme. Ils sont trois cent vingt-cinq en Afrique du Sud, deux cent cinquante-trois au Bénin (un autre record, avec un parti pour quarante mille habitants), deux cent cinquante-huit au Sénégal. Même tendance au Cameroun où trois cent cinq partis

politiques sont enregistrés, mais une douzaine seulement représentée dans les institutions. Dans le sondage d'Afrobarometer (2021) effectué dans dix-huit pays, plus de six Africains sur dix estimaient que la concurrence multipartite est nécessaire pour donner aux électeurs de véritables choix, tandis que 36 % affirmaient que la présence de nombreux partis ne fait que créer des divisions et de la confusion. Mais combien de ces formations correspondent vraiment aux définitions classiques d'un parti ? Il convient de prendre avec prudence l'observation d'une pléthore de formations politiques. La réalité est celle d'un fort taux de mortalité des partis, principalement lié à l'extrême personnalisation des formations politiques.

Plusieurs États ont instauré des lois exigeant que les candidats obtiennent le parrainage d'autres acteurs politiques lors des élections présidentielles et législatives. Ces réformes seraient motivées par la volonté d'améliorer les processus électoraux. Elles doivent servir de filtres pour améliorer l'offre politique face à la multiplication des candidatures et des partis politiques. Ainsi, au Burkina Faso, la révision de la loi électorale de janvier 2020 exige que les candidats obtiennent le parrainage d'au moins cinquante élus. Les conseillers municipaux parrains doivent être établis dans au moins sept des treize régions du pays. Au Sénégal, la loi électorale modifiée de 2019 a multiplié par plus de cinq le nombre de soutiens citoyens nécessaires, passant de dix mille à cinquante-deux mille. Ils doivent résider dans au moins sept régions différentes du pays. Cette condition a conduit au rejet de 75 % des candidats par le Conseil constitutionnel, qui n'a validé que sept des vingt-sept candidatures reçues. Au Bénin, l'article 132 du code électoral de 2019 exige que les candidatures soient validées par 10 % des parlementaires ou des maires du pays. Si ce pourcentage semble faible, il convient de noter que depuis les élections controversées de 2019 qui avaient exclu les partis d'opposition, le parti au pouvoir domine l'Assemblée nationale et les conseils municipaux. Ces

dispositifs obligent souvent l'opposition, lorsqu'elle est sous-représentée, à « négocier » avec le parti au pouvoir ou à le « supplier » pour obtenir le droit de participer à l'élection. Ils augmentent le risque de corruption en politique et normalisent l'importance de l'argent lors des élections.

LA POSSIBILITÉ D'ALTERNANCE

L'alternance est-elle un bon test pour la santé d'une démocratie ? La question ne se posait pas autrefois. « On n'organise pas les élections pour les perdre[1] ! » Cette leçon fut professée par Pascal Lissouba, alors président du Congo, et rejoint celle d'Omar Bongo : « Nul ne va à la chasse pour rentrer bredouille. » Un autocrate perdait très rarement une élection. Il lui fallait seulement éviter, coûte que coûte, les scrutins à risques :

> Contrairement à ce que l'on pense, les dirigeants autoritaires qui acceptent de tenir des élections sont généralement en mesure de rester au pouvoir plus longtemps que les autocrates qui refusent d'autoriser la population à voter[2].

Au début de 2022, le nombre de pays qui n'avaient pas enregistré d'alternance de parti au gouvernement était resté stable à vingt-six, soit la moitié des pays du continent. Quatorze ex-partis uniques sont au pouvoir depuis trente ans ou plus et quatre y sont revenus. La question de l'alternance est progressivement devenue cruciale. Afrobarometer le constate :

1. Cité par Dodzi Kokoroko, « Les élections disputées : réussites et échecs », 2009, art. cité, p. 115.
2. Nic Cheeseman, Brian Klaas, *How to rig an election*, 2018, *op. cit.*, p. 24.

> Dans le système politique particulier à l'Afrique, une alternance au pouvoir insuffle l'espoir populaire selon lequel la performance gouvernementale sera améliorée […]. L'alternance signifie que les règles de la compétition électorale sont suffisamment fortes pour éviter qu'un candidat qui exerce déjà la fonction à laquelle il prétend en tire un avantage décisif. […] Les Africains ont plus foi en l'intégrité des élections porteuses d'alternance[1].

La *possibilité d'alternance* accroche la confiance des électeurs dans les institutions. Les observateurs l'applaudissent avant de lui décerner un brevet de démocratie. Elle est facilitée par la limitation de la durée et du nombre des mandats, offrant aux opposants la possibilité de briguer le pouvoir. Les alternances en Afrique sont toutefois rares, comparées à celles dans les autres régions du monde. Elles ont été les plus nombreuses à Madagascar (au nombre de six, ce qui témoigne plutôt dans ce cas d'espèce d'une instabilité chronique du système politique).

Ces transitions incluent les élections présidentielles de 2015 au Nigeria qui ont marqué le premier changement de pouvoir dans la Quatrième République du pays. Les élections présidentielles de 2016 en Gambie ont vu la fin du règne de vingt-deux ans du président autocrate Yahya Jammeh. Celles de 2017 au Liberia ont marqué la première passation pacifique du pouvoir à l'opposition en plus de soixante-dix ans. Celles de 2017 en Angola ont marqué la fin des trente-huit ans de règne de José Eduardo dos Santos et de son clan. Les élections générales de 2019 puis les présidentielles de 2020 au Malawi ont vu la justice prévaloir par un arrêt historique de la Cour constitutionnelle annulant une élection frauduleuse.

1. Robert Mattes, « Democracy in Africa : demand, supply, and the "dissatisfied democrat" », Afrobarometer, n° 54, 2019, p. 22.

Alternances du parti au pouvoir

Bénin	1991, 1996, 2006, 2016
Cap-Vert	1991, 2001, 2011, 2021
Gambie	2016
Ghana	2000, 2008, 2016
Guinée-Bissau	2020
Kenya	2002
Madagascar	1991, 1996, 2002, 2009, 2013, 2018
Maurice	1995, 2000, 2005
Nigeria	2015
São Tomé-et-Príncipe	2001, 2011
Sénégal	2000, 2012
Seychelles	2020
Sierra Leone	1996, 2007, 2018
Zambie	2021

La victoire de l'opposition, pour la première fois en quarante-quatre ans, a été enregistrée lors des élections générales d'octobre 2020 aux Seychelles ; Wavel Ramkalawan a renversé le président sortant, remportant près de 55 % des voix, avec un taux de participation dépassant 75 %. On pense à la Zambie, en août 2021, où l'opposant historique Hakainde Hichilema a battu le président sortant Edgard Lungu. Auparavant, celui que ses compatriotes qualifiaient du titre peu reluisant d'« éternel opposant » avait perdu tous les scrutins auxquels il s'était présenté depuis au moins une bonne quinzaine d'années. Un autre exemple d'alternance a été donné par les présidentielles de février 2020 en Guinée-Bissau, avec la victoire d'Umaro Sissoko Embalo et l'échec du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC) dont l'histoire se confondait avec celle du pays. Au Cap-Vert, en octobre 2021, une nouvelle fois, l'exemplarité

démocratique constatée dans l'archipel depuis son indépendance en 1975 s'est illustrée par l'alternance politique pour l'élection présidentielle, à une cadence quasi décennale. Le président sortant, Jorge Carlos Fonseca, ne se représentait pas pour un troisième mandat non admis par la Constitution. Le nouveau président, José Maria Neves, ancien Premier ministre de 2001 à 2016, a été élu, dans la plus stricte transparence, dès le premier tour. L'autre candidat qui faisait office de favori, Carlos Veiga, n'ayant obtenu que 42,6 % a – fait rare – salué son adversaire.

Il est intéressant de noter qu'une première alternance conduit souvent à une seconde (São Tomé-et-Príncipe, Sénégal), voire une troisième (Cap-Vert, Ghana, Maurice, Sierra Leone) ou quatrième (Bénin). Mais la démocratie n'avance guère si les nouveaux dirigeants exercent le même type de gouvernance – clientélisme, instrumentalisation de la justice, népotisme – que leurs prédécesseurs qu'ils dénonçaient auparavant. L'alternance est illusoire lorsqu'elle intervient à l'intérieur d'un système endogamique fait de rivalités de proximité où l'élu reste davantage redevable envers son clan qu'aux électeurs, sans rupture avec les mœurs politiques en cours.

Le changement de chef de l'État ne signifie pas le changement du système. « La rigidité des systèmes de patronage enracinés depuis des décennies est difficile à inverser dans le temps court[1]. »

1. The Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2020 : in sickness and in health ? », 2021, art. cité, p. 45.

LE « RETOUR DES ROIS »

Si les élites politiques africaines ont toujours revendiqué leur adhésion formelle à la démocratie électorale, elles ont néanmoins gardé à l'esprit des appartenances lignagères ou locales, des représentations de la justice ou de la liberté, des idées de la cité qui participaient de temporalités plus longues que celles de la greffe électorale. Cela contribue à l'hybridation particulière qui a toujours marqué l'exercice électoral[1].

Avant les indépendances, coexistant avec la hiérarchie religieuse des chefs spirituels, la chefferie était la structure politique de base dans quasiment toutes les « sociétés étatisées » traditionnelles africaines. Quand les chefferies étaient fortes, sacralisées, mais avec des contre-pouvoirs limitant l'absolutisme, comme chez les Ashantis du Ghana ou les Bamilékés et Bamouns au Cameroun, elle a traversé la colonisation en préservant une bonne part de ses attributs. Elles ont survécu à la colonisation, certaines avec de vrais pouvoirs, parfois derrière une posture en apparence plus folklorique, d'autres avec un vrai sens et les attributs de la fonction de chef. Le roi du Maroc est le commandeur des croyants.

Leur méconnaissance ou le mépris que les chefferies inspiraient après les indépendances vaudront bien des déconvenues à certains chefs d'État, de Julius Nyerere à Thomas Sankara. Quand, dans son élan révolutionnaire, au nom du combat contre le tribalisme, ce dernier voulut humilier les chefs qualifiés de « féodaux », ne voyant en eux qu'une catégorie archaïque, il fut menacé. Il avait oublié que le pays était encore réglé par des normes immuables et acceptées, autour du *Mogho Naba*, l'empereur des Mossis, régnant sur trois cents *nabas*,

1. Jean-François Bayart, Ibrahima Poudiougou, Giovanni Zanoletti, *L'État de distorsion en Afrique de l'Ouest. Des empires à la nation*, Paris, Karthala-AFD, 2019.

des chefs de village ou « tenants des grands apanages ». Au même moment, au Ghana, Jerry Rawlings fut mieux inspiré, ayant l'intelligence de composer avec les chefs traditionnels, jusqu'à leur accorder une place dans le jeu constitutionnel. Encore aujourd'hui, chez les Ashantis, le roi (*Asantehene*) reste au centre du système foncier, social et même religieux, et les rituels qui l'entourent ont pour fonction de maintenir son pouvoir. Il promeut une « démocratie consensuelle ». Son rôle déborde celui du pouvoir traditionnel pour occuper le terrain juridique et politique.

Aujourd'hui, ici ou là, la chefferie fait intervenir une forme d'économie politique complexe et métissée. En Afrique du Sud, elle fait partie du système de gouvernance moderne ; elle est ancrée dans la Constitution de 1996 et incorporée dans la législation ultérieure. Au Zimbabwe, les autorités traditionnelles sont sélectionnées par leurs familles et représentées au Sénat. Au Cameroun, un recensement effectué en 2018 a permis de recréer soixante-dix-neuf chefferies du premier degré, huit cent soixante-quinze chefferies du deuxième et douze mille cinq cent quatre-vingt-deux chefferies du troisième. Une loi constitutionnelle de 1996 assure leur représentation en instituant leur présence dans les conseils régionaux. Elles sont supposées jouer un rôle dans la supervision des activités socio-économiques, sous la houlette des autorités administratives.

La position de chef traditionnel peut être utilement recherchée, dans un cumul des mandats sociaux et politiques. Au Ghana, il n'est qu'à recenser dans les comptes rendus des cérémonies d'installation les professions déclarées des nouveaux promus pour s'en persuader. Parmi les lettrés et les intellectuels – juristes, avocats, banquiers, professeurs d'université – comme parmi les émigrés enrichis à l'étranger, nombreux sont ceux qui cherchent à accéder à la dignité associée aux sièges ancestraux, alors que leur position aurait normalement pu les

conduire à un certain détachement vis-à-vis des coutumes archaïques. De la même manière, le phénomène des *newbreed chefs* au Nigeria montre comment il est possible de jouer sur des registres ancestraux, fussent-ils rénovés, comme dans ces quartiers où des charges de dignitaires sont créées *ex nihilo*. La fonction n'est pas qu'honorifique. Elle confère un statut, un rôle dans les arbitrages sociaux. Petits ou grands, ils nourrissent souvent l'ambition personnelle d'être des protagonistes influents de la vie politique du district où ils se situent. Un candidat à l'élection cherche à préempter de la sorte son électorat. Il s'en fait une obligation pour asseoir sa légitimité locale ; il fera ensuite mention de sa chefferie au verso de sa carte de visite de député jouant sur les deux facettes.

Comme pour les élus locaux ou nationaux, la chefferie gratifie son détenteur autant d'avantages que de responsabilités. Elle procure une rente venant de diverses sources : cadeaux, dîmes, royalties… Accéder au double statut élu-chef, parfois couplé à celui de membre d'une loge maçonnique[1], permet d'occuper une place de choix dans la gestion des ressources générées par l'exploitation des terres. Beaucoup de dignitaires sont devenus des intermédiaires actifs du développement local, interlocuteurs recherchés parce qu'obligés des bailleurs de fonds et des ONG.

LA FATIGUE DU VOTE

Pour que la thèse de la transition se vérifie, il faudrait que les électeurs votent. Or, depuis le début des années 2000, la participation

1. Les loges sont actives en Afrique du Sud, en Angola, au Congo, en Côte d'Ivoire, à Madagascar et au Sénégal. Elles sont interdites en Algérie.

électorale moyenne en Afrique est de l'ordre de 50 % pour les présidentielles et légèrement moins pour les législatives[1]. L'imperfection des données interdit un chiffrage précis. Le nombre des inscrits peut être artificiellement gonflé, surtout quand l'enrôlement est défaillant, faute en particulier d'un état civil efficace ou d'un recensement général de la population récent (le dernier en République démocratique du Congo remonte à 1984, à 2006 pour le Nigeria[2]).

L'abstention est relativement constante sur trente ans, mais variable selon les pays et fonction de divers facteurs pas aisément identifiables. De hauts taux de participation peuvent signaler une appétence pour la démocratie (Cap-Vert, Ghana), mais se retrouver aussi dans des régimes autoritaires (Angola, Guinée équatoriale). La participation du public aux élections continue d'être vigoureuse et souvent enthousiaste au Kenya et en Ouganda, où les élections depuis trente ans ont pourtant été associées à l'intimidation, à la violence et aux allégations répétées de malversations, y compris l'achat de votes. Comment la participation électorale populaire est-elle compatible avec ce qui semble être une mauvaise gouvernance persistante ? La réponse est donnée un peu cyniquement par Eric Kramon de la George Washington University :

> Les décisions de vote des électeurs sont souvent davantage influencées par leurs estimations de la générosité et de la richesse du candidat et aussi par une prise en considération du pouvoir d'obtenir satisfaction sur des revendications politiques et économiques bien ancrées dans les liens ethniques, locaux et personnels[3].

1. Mo Ibrahim Foundation, « African governance report 2019 », *mo.ibrahim.foundation*, 2019, p. 40.
2. On notera aussi l'attrait que représente la possibilité d'acquérir sans frais une pièce d'identité biométrique, véritable sésame reconnu en lieu et place de la carte d'identité, pour l'arborer ostensiblement, mais sans pour autant éprouver le besoin de voter.
3. Eric Kramon, *Money for votes. The causes and consequences of electoral clientelism in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, p. 27.

L'abstention est plus souvent rencontrée. Ainsi, en une décennie, la participation électorale au Soudan a diminué de plus d'un quart. Au Nigeria, elle a atteint un pic en 2003, avec 69 %. Par la suite, elle a diminué de manière continue pour atteindre son plus bas niveau en février 2019, avec 35 %. Il faut dire que les dernières élections générales dans ce pays ont eu lieu à une période extrêmement éprouvante, car la mauvaise situation en matière de sécurité (en raison des violentes attaques de Boko Haram ou d'autres militants) a pratiquement entravé le processus. Elle est un élément clé expliquant la faible participation électorale. Mais la raison sécuritaire n'explique pas tout. L'incapacité des présidents successifs à lutter contre la corruption endémique a conduit de larges pans de la population à perdre l'espoir que tout pourrait changer, pour le mieux. Alors que le nombre d'électeurs potentiels a augmenté à chaque scrutin, le nombre de votants nigérians, quant à lui, n'a cessé de diminuer.

Les législatives de décembre 2016 en Côte d'Ivoire ont connu une participation de 34 %, avec un fichier où manquaient au moins deux millions cinq cent mille électeurs au regard du dernier recensement (2014). Lors des législatives d'avril 2019 au Bénin, le taux fut seulement de 25 %. La Tunisie, après le Printemps arabe de 2011 qui révéla des attentes si puissantes, a connu une participation faible lors de la présidentielle de septembre 2019 (45 % contre 63 % en 2014). Il en a été de même en Algérie pour la présidentielle de décembre 2019 (moins de 40 %) et au Cameroun (moins de 30 % à la présidentielle de 2018). Cela reflète trois tendances observées ailleurs en Afrique : un ancrage très faible parmi les jeunes ; la désaffection de l'électorat féminin ; et une carte des abstentions qui recouvre les réalités socio-géographiques, plus on s'éloigne des villes, moins le vote est important.

Une autre règle tirée de l'observation : plus le vote est une pratique ancienne dans un pays, plus la participation décroît. Cela tient à la

déception liée à des résultats moins heureux qu'espérés. Lorsque le scrutin n'apporte rien de nouveau et, surtout, lorsque la démocratisation n'a pas entraîné de changement observable, les citoyens sont peu enthousiastes[1].

L'enquête 2021 d'Afrobarometer montre que l'enthousiasme populaire pour les élections s'est quelque peu affaibli depuis le point culminant de la démocratisation en Afrique au début du nouveau siècle. Sans doute, à la suite d'une expérience durement acquise des pratiques électorales courantes, la jubilation populaire relative au mécanisme autrefois nouveau du vote ouvert commence à se dissiper au fil du temps[2].

QUAND LE VENTRE EST VIDE, L'URNE SONNE CREUX !

La « fatigue du vote » est donc attestée et avec elle le doute sur la démocratie électorale. Le sentiment des citoyens est de ne pas être écoutés, de constater que les décisions sont prises sans consultation, de ne pas voir sanctionner les dirigeants accusés de corruption, d'avoir une classe politique qui vit en vase clos. La détérioration de la perception des avantages du vote se manifeste quand, comme au

1. Par contre, lors d'une élection « fondatrice » qui présage d'un changement de régime, après une longue période de gouvernance autocratique, les citoyens sont susceptibles de réserver un bon accueil à la possibilité de voter pour leurs dirigeants. Ce fut le cas en Gambie, théâtre d'une alternance en 2016 avec l'éviction *manu militari* du despote sortant Yahya Jammeh face à son challenger Adama Barrow. L'ouverture politique fut ensuite renforcée par les élections législatives de 2018, au cours desquelles sept partis et plusieurs candidats indépendants remportèrent des sièges.
2. Robert Mattes, « Democracy in Africa : demand, supply, and the "dissatisfied democrat" », 2019, art. cité.

Mali avant l'élection présidentielle de 2018, la lenteur des progrès en matière de renforcement de la sécurité crée une insatisfaction accrue à l'égard du Gouvernement et affaiblit la perception du fait que la démocratie contribue au maintien de l'ordre public. Le discrédit est encore plus fort en période de pandémie. Le moment est propice pour faire le procès de l'État qui, à Bamako, mais aussi à Kampala ou à Conakry, n'a déjà pas su répondre avant 2020 aux diverses crises, économiques, politiques et sécuritaires, et qui, après le déclenchement de la crise sanitaire, fut dénoncé par la population pour son incapacité à assurer l'essentiel : outre la sécurité, la santé, l'eau, l'électricité, la nourriture.

Aux explications de l'abstention s'en ajoutent d'autres, plus prosaïques. La pression d'un quotidien brutal est telle que les besoins démocratiques s'effacent parfois devant les besoins de survie. Ne dit-on pas à Kinshasa : « Quand le ventre est vide, l'urne sonne creux ! »

Osons le paradoxe : l'abstention ne serait-elle pas le signe d'une certaine maturité du corps électoral ? Ne serait-elle pas la manifestation d'une clairvoyance concernant l'action des politiciens, dont l'efficacité et la probité sont contestées ? Un révélateur du refus d'« aller au marché électoral » parce qu'il est trop imparfait ? Les électeurs, de plus en plus désabusés par un système qui les exclut en pratique, n'ont-ils pas ainsi la possibilité d'exprimer leur exaspération, dans une récusation interprétée à tort comme de l'apathie ? Ne signifierait-elle pas la possibilité désormais offerte de privilégier une autre trajectoire démocratique que l'élection, plus réelle, plus proche des réalités complexes du terrain et plus à l'écoute des préoccupations des acteurs « du bas »[1] ?

1. Ces questions sont posées notamment par Ibraheem Bukunle Sanusi, Rizzan Nassuna, « Emerging trends in Africa's electoral processes », in *SAIIA Policy Briefing*, n° 158, 2017 ;

L'INCLUSION LIMITÉE DES JEUNES, MAIS CROISSANTE DES FEMMES

Le déficit de représentation politique des jeunes dans les principaux espaces de pouvoir formels, tels que les parlements, les partis politiques, mais aussi à l'échelon local, au niveau des collectivités territoriales, et plus largement dans tout espace de décision, est une donnée générale. Sont principalement en cause les barrières à l'entrée dans les sphères de décision, l'existence de réseaux de clientélisme dont ils sont exclus. Il en résulte, chez les jeunes, un sentiment d'exclusion de la vie publique, accompagné logiquement par une remise en cause de la représentation élitaire et une perte de confiance envers les formes conventionnelles de la participation politique, telles que le vote. L'« escapisme », néologisme forgé pour traduire l'*exit option*, est devenu une position fréquente de la jeunesse désabusée face à la médiocrité des changements de la vie quotidienne et le cynisme des élus.

Le baromètre de l'IDEA souligne qu'en revanche des progrès ont été enregistrés dans la participation politique des femmes dans les parlements au cours des deux dernières décennies, même si le continent n'a pas encore atteint l'engagement mondial en faveur de l'égalité des sexes dans la vie publique[1].

Dans les cinquante-quatre commissions électorales du continent, les femmes constituent 28 % des membres. L'Afrique de l'Est compte

Hisham Aidi, « Africa's new social movements : a continental approach », in *Policy Brief*, OCP Policy Center, 5 novembre 2018.

1. L'Afrique a déjà eu douze présidentes, dont sept par intérim. La plus connue est Ellen Johnson Sirleaf (Liberia, 2006-2018). En 2022, deux femmes étaient cheffes d'État : l'Éthiopienne Sahle-Work Zewde depuis 2016, aux pouvoirs restreints comparés à ceux du Premier ministre, et la musulmane de Zanzibar, Samia Suluhu Hassan, présidente de la Tanzanie jusqu'en 2025, après le décès de John Magufuli en 2021.

le plus grand nombre de femmes à la tête des organisations de gestion des élections (45 %). Les dispositions constitutionnelles spécifiques du Kenya et du Rwanda sur l'équilibre entre les sexes dans les postes nommés peuvent être considérées comme les raisons de la bonne performance en matière de genre dans cette sous-région.

Pour lever les obstacles s'opposant au rééquilibrage des rapports sociaux de sexe et garantir la participation effective des femmes et leur accès aux fonctions de direction politique, le système des quotas reste un moyen efficace. Leur représentation la plus faible dans les parlements se trouve précisément dans les pays qui n'incluent pas de quotas ou de sièges réservés (Botswana, Nigeria)[1].

En Afrique de l'Ouest, malgré leur importance démographique et les dispositions juridiques et institutionnelles favorables à la promotion de l'égalité entre les sexes en politique, les taux de représentativité des femmes sont inférieurs à 20 %. Seul le Sénégal possède un taux élevé, de l'ordre de 40 %. La conception des systèmes électoraux est importante pour la promotion de la participation des femmes à la vie politique. Les pays dotés de systèmes électoraux à représentation proportionnelle (Namibie, Rwanda, Afrique du Sud) ont une représentation plus élevée des femmes au Parlement, proche de la moitié, tandis que les dix pays avec des systèmes mixtes de représentation proportionnelle et de scrutin majoritaire à un tour (par exemple la Tanzanie) ont une représentation féminine d'un quart.

1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), « Women's political participation : Africa barometer 2021 », *idea.int*, 2021.

MANGER MOINS VITE ET MOINS SEUL !

Les trente années de multipartisme africain se sont achevées sur un constat ambigu, avec des avancées spectaculaires, comme l'éviction d'Omar el-Béchir au Soudan, en avril 2019, faisant écho à l'Algérie d'Abdelaziz Bouteflika privé d'un cinquième mandat, les deux sous la pression de la colère du peuple défilant dans les rues pour réclamer son dû démocratique. Mais aussi avec d'amères désillusions, à la mesure de l'espérance éveillée par l'accession à la souveraineté, construite sur des craquements ou des reculs spectaculaires comme au Bénin, un pays longtemps jugé vertueux, mais où fut organisée en 2019 une élection législative sans partis d'opposition, exclus par une charte des partis et un code électoral restrictifs.

Les diverses protestations populaires ont été accueillies par le recours à la force par les agences de sécurité dans de nombreux pays africains. Des procédures restrictives ont été introduites pour réglementer l'enregistrement des ONG et restreindre leurs activités. Des lois ont été adoptées sous le couvert de la sécurité nationale et de la nécessité d'entraver l'action des groupes terroristes à travers les frontières. L'application de ces mesures restrictives a contribué à la diminution de l'espace civique dans les pays touchés. On note en revanche certaines évolutions positives puisque les tentatives d'imposer de telles mesures ont échoué dans cinq pays : l'Angola, la République du Congo, le Malawi, le Nigeria et le Zimbabwe. Le processus répressif a été interrompu, soit par les tribunaux, soit par le Parlement. Ces événements donnent une indication plutôt positive du fonctionnement des institutions démocratiques dans ces États.

Plusieurs dizaines de morts avant, pendant et après les élections furent enregistrées en Côte d'Ivoire et en Guinée en 2020. Furent

envoyées en garde à vue et jetées en prison pour peu de choses bien plus de personnes qu'au cours des dernières années, dans ces deux pays, mais aussi au Togo, au Niger, et même au Sénégal et au Bénin, longtemps érigés en modèles d'obligeance démocratique. Le Ghana et le Cap-Vert préservent en revanche leur réputation. Évoquant cette situation dans un bilan de l'année 2020 en Afrique de l'Ouest, le politologue Gilles Yabi, fondateur du laboratoire d'idées WATHI, est sans nuances :

Ce que cette année 2020 a donné à voir en Afrique de l'Ouest, ce sont […] les préparatifs avancés d'un enterrement en grande pompe de processus laborieux, tortueux, mais prometteurs, de construction d'un espace régional en Afrique où les principes de la démocratie et de l'État de droit seraient respectés […]. Dans une Afrique de l'Ouest où la vie des populations est déjà gravement menacée par une multitude de groupes armés, djihadistes, communautaires, criminels, et par les conditions économiques, sanitaires et sociales entretenues par la corruption et le mépris des plus pauvres, il faut désormais craindre aussi les abus de pouvoir des gouvernants censés être au service de leurs citoyens[1].

Faut-il souscrire au sévère constat de Nic Cheeseman et Jeffrey Smith[2] selon lequel, « ces dernières années, la trajectoire politique de l'Afrique a commencé à aller dans le sens inverse » ? Selon eux, en moyenne, sur la période, plus de la moitié des citoyens africains ont été privés de leur liberté de participer aux processus politiques ou de rejoindre une organisation politique. Près de trois citoyens africains sur quatre ont vu leur espace civil se réduire, et les progrès remis en cause. N'est-ce pas une objection de taille au paradigme de la transition démocratique par l'élection ?

1. Gilles Yabi, « Afrique de l'Ouest : deux investitures présidentielles et les préparatifs d'un enterrement, celui de l'État de droit », *iris-france.org*, 27 décembre 2020.
2. Nic Cheeseman, Jeffrey Smith, « The retreat of African democracy. The autocratic threat is growing », in *Foreign Affairs*, 17 janvier 2019

Quand le contexte se révèle de cette sorte, la démocratisation ne peut progresser que si un contrôle de la circulation des richesses s'exerce et permet de limiter les prébendes en forçant les détenteurs du pouvoir à, pour reprendre une autre formule africaine imagée, « manger moins vite et moins seul ! »

QUATRE CONFIGURATIONS POLITIQUES

L'idée de transition vers la démocratie suggère la mutation d'États où les rapports personnels dominent vers des États, où les rapports sont encadrés par des règles et des contrats, et par des institutions spécialisées. La transition politique détacherait le système social du clientélisme, un des aspects prééminents des systèmes néopatrimoniaux africains. On comprend bien que, dans le contexte actuel, de fortes résistances s'opposent aux tentatives de modernisation, parce que celles-ci ne rencontrent pas la franche adhésion des groupes au pouvoir, de fait menacés dans leurs privilèges et leurs rentes par les réformes qu'il faudrait entreprendre – nécessairement avec leur assentiment, fût-il seulement formel.

En 2020, l'ONG américaine Freedom House a estimé que sur les 1,1 milliard d'habitants vivant dans les quarante-huit États au sud du Sahara, 37 % vivaient dans une dictature, 52 % dans un pays « partiellement libre » et seulement 9 % dans une démocratie[1]. Ce constat douloureux est global. Comment différencier les situations contemporaines dans leur diversité ? Nous reprenons une évaluation qui associe d'un côté la *démocratie procédurale*, étudiée dans les chapitres

1. Freedom House, « Democratic governance in Africa : three key trends », *freedomehouse.org*, 10 mai 2018.

précédents, et de l'autre la *démocratie substantielle* ou réelle. Des élections sont libres et régulières, « matures » dirions-nous, quand elles sont tenues à des intervalles prévus et sans fraudes. L'État de droit, le respect de la liberté d'expression, des institutions ouvertes et des droits humains incarnent quant à eux la démocratie substantielle, dans le mouvement social.

UNE TYPOLOGIE BASÉE SUR SIX INDICATEURS SYNTHÉTIQUES

Pour singulariser les différentes configurations politiques observées, nous utilisons six sources principales et six indicateurs[1].

Un premier bloc porte sur la maturité des processus électoraux et comprend trois indicateurs, chacun calculé sur une base 100 (ainsi le Cap-Vert a 252/300).

- Le « Democracy Index 2021 » de The Economist Intelligence Unit mesure le caractère pluriel et honnête des élections et la sécurité des votants.

- L'« Index Mo Ibrahim 2020 » mesure le degré de liberté des électeurs, la participation libre des partis, la capacité des organes de contrôle des élections : autonomie par rapport au Gouvernement ; capacité à gérer et à surveiller les élections.

1. Cette typologie est assez proche de celle de Philippe Hugon qui la décompose en six configurations : démocraties plus ou moins matures, États fragiles post-conflits, régimes rentiers, autocratie patrimonialiste, dictature et autocratie réformiste (Philippe Hugon, *Afriques. Entre puissance et vulnérabilité*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 86-88).

- Le « Global State of Democracy Indices 2021 » de l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance indique le taux de participation au vote des électeurs (dernières présidentielles, sauf les législatives au Maroc).

Un second bloc porte sur la densité de la démocratie dans le pays et comprend trois indicateurs, chacun calculé sur une base 100 (ainsi le Cap-Vert à 223/300).

- Le « Freedom in the world 2021 indicators » de Freedom House évalue l'existence des droits et des libertés politiques : fonctionnement du Gouvernement, transparence et niveau de corruption, liberté d'opinion et d'organisation, autonomie personnelle, indépendance de la justice.

- Le « Worldwide Governance Indicators » de la Banque mondiale (2021) mesure l'efficacité du Gouvernement, la qualité des services publics, la qualité de la fonction publique et son degré de souveraineté face aux pressions politiques, la qualité de la mise en œuvre des politiques et leur crédibilité.

- Le « Varieties of Democracy » (V-Dem) de l'Université de Gothenburg (Suède) qui reprend une batterie d'indicateurs sur les libertés, la protection des citoyens, la participation et le degré de délibération, l'État de droit[1]…

La relation biunivoque entre la *maturité du processus électoral* et la *densité de la vie démocratique* est avérée, robuste et sans appel dans la

1. Les six indicateurs utilisés sont synthétiques, eux-mêmes le produit d'une agrégation de trois cent quarante indicateurs spécifiques (soixante pour The Economist Intelligence Unit, cent pour Mo Ibrahim, vingt-cinq pour Freedom House, quatre-vingt-quatre pour la Banque mondiale, soixante et onze pour V-Dem) obtenus sur la base d'analyses de rapports internationaux, régionaux et d'ONG, et d'enquêtes conduites régulièrement depuis au moins une quinzaine d'années. Deux pays manquent, faute de données : l'Eswatini (ancien Swaziland) et l'Érythrée.

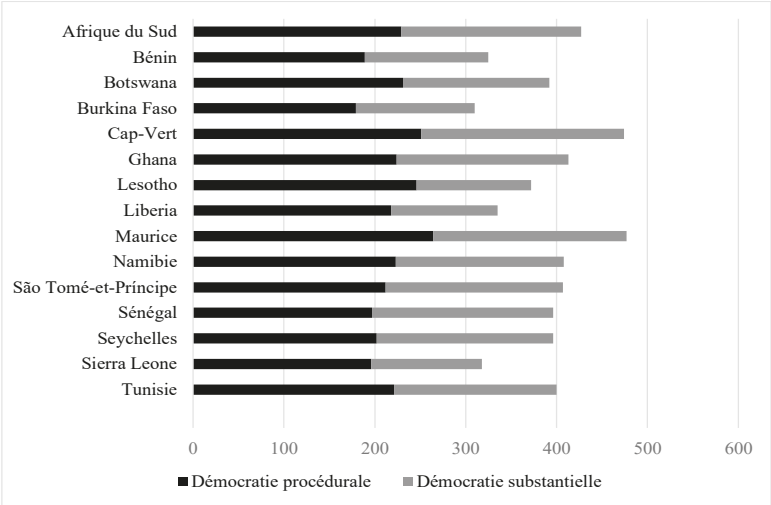
très grande majorité des cas dans le continent. En d'autres termes, un pays qui se distingue par la grande qualité de son processus électoral jouit pratiquement toujours des libertés politiques fondamentales, et vice versa. La relation se nourrit réciproquement. Plus un pays est « dense » démocratiquement, plus ses élections seront libres et transparentes, et cela peut avoir une incidence amplificatrice. La typologie proposée fait éclater la catégorie de démocratie africaine en quatre configurations distinctes.

Configuration 1. Maturité électorale et densité de la démocratie élevées : les démocraties matures

La démocratie substantielle prospère dans les pays où le jeu politique ouvert est devenu routinier et où les dirigeants sont à intervalles réguliers élus par le biais de processus participatifs, compétitifs, libres, réguliers, librement surveillés et pacifiques. L'Afrique du Sud, Maurice, la Namibie et le Botswana qui combinent diversité ethnique et épaisseur démocratique, mais aussi les Seychelles, São Tomé-et-Príncipe et surtout le Cap-Vert sont représentatifs de cette configuration.

Moins atypiques à l'échelle du continent par leurs singularités démographiques et géographiques sont le Ghana et le Sénégal, vertueux pour l'alternance qui y règne et le parlementarisme actif. La durée des mandats est limitée. Le succès électoral est obtenu davantage par la persuasion que par le contrôle ou l'achat des votes. En conséquence, ces pays se caractérisent par une stabilité politique. La démocratie substantielle y rejoint la démocratie procédurale dans ces pays qui avaient déjà une expérience pluraliste avant 1990, ce qui signifie que la transition vertueuse réclame du temps.

Figure 5. Pays ayant un total supérieur à 300/600



Source : construction de l'auteur à partir de six bases de données.

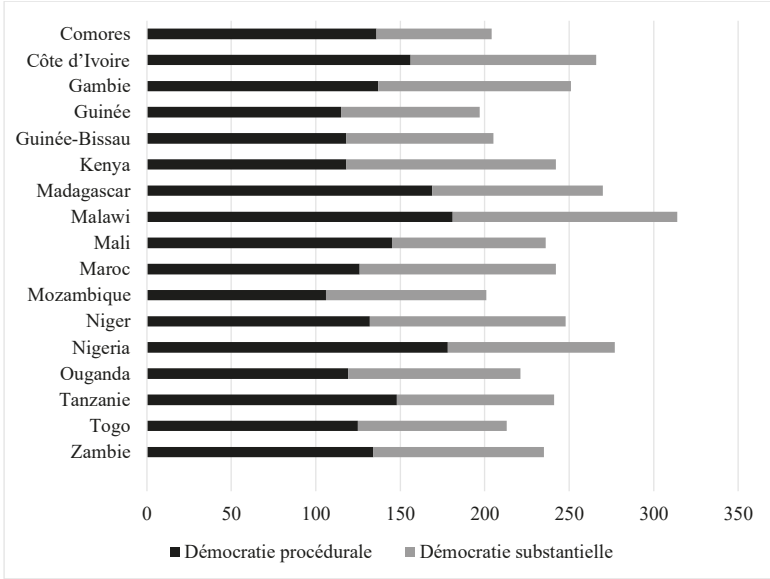
L'institutionnalisation des règles du jeu et la perception de leur légitimité au sein de la population et des acteurs politiques sont jugées comme acquises. Les libertés politiques fondamentales y sont respectées. Le système social est ouvert, institutionnalisé et le Gouvernement est respectueux des droits et de la séparation des pouvoirs. Les institutions censées jouer leur rôle « de freins et de contrepoids » (*checks and balances* du système ghanéen) assument leurs prérogatives constitutionnelles. Ces démocraties se caractérisent par une grande indépendance des médias et l'efflorescence d'un éventail d'organisations civiles œuvrant au renforcement de l'expression démocratique.

Configuration 2. Maturité électorale et densité de la démocratie moyennes : les anocraties hybrides ou démocraties molles

Les régimes relevant de cette configuration procèdent régulièrement à des élections, devenues un rituel endogamique, avec une possibilité d'alternance rare. La Banque mondiale a proposé il y a une dizaine d'années la notion d'anocratie[1]. On pense au Kenya (avec le jeu fait d'alliances et de rivalités des clans Kenyatta et Odinga depuis soixante ans), à la Guinée, à Madagascar, au Nigeria, à la Tanzanie, au Togo et à la Zambie. Les élections sont toujours étroitement contrôlées et, si la compétition politique est intense, les dirigeants sont élus au sein d'un cercle restreint. La proximité avec l'exécutif est l'assurance d'un succès financier et d'une impunité judiciaire. Les opposants n'ont de choix qu'entre le ralliement acheté, l'exil et l'emprisonnement pour corruption. Mais la réalité impose de le noter : souvent les partis d'opposition traditionnels appellent à l'alternance et n'aspirent à parvenir au pouvoir que pour reproduire les mêmes *habitus* de gestion des rentes. Les coalitions entre groupes rivaux formées le temps de l'élection sont changeantes (vagabondage politique des élus) et la vie politique est chroniquement instable. Les dynamiques s'agrègent : extension des domaines de la rente, perte d'influence des oppositions classiques discréditées, apparition de nouveaux acteurs contestataires parmi les jeunes…

1. *Anocracy* en anglais, notion à l'étymologie non établie, utilisée notamment par la Banque mondiale (Shantayanan Devarajan, « L'Avenir de l'Afrique et la contribution de la Banque mondiale », mars 2011, p. 23), pour désigner des régimes ni démocratiques ni autocratiques, vulnérables aux affres de la mauvaise gouvernance et ne disposant pas de tous les attributs pour gérer les conflits intérieurs. Voir Josep Colomer, David Banerjea, Fernando Mello, « To democracy through anocracy », 2016, *op. cit*.

Figure 6. Pays ayant un total entre 200 et 300/600



Source : construction de l'auteur à partir de six bases de données.

Il est un point commun à toutes les administrations des démocraties molles : l'arsenal réglementaire dont elles disposent est soit insuffisant, soit pléthorique, ce qui de toutes les manières leur laisse une grande marge de manœuvre. La « mégestion » ou la « malgouvernance » est exacerbée par le dénuement administratif. Dans le pire des cas, il n'y a aucun contrôle de qualité des prestations, aucune organisation tournée vers la productivité, aucune émulation si ce n'est dans la méthode de soustraction.

La passation des marchés publics donne le plus grand nombre d'exemples de « capture » des ressources de l'État. La réforme du Code des marchés, toujours préconisée par la Banque mondiale

comme condition à l'octroi de ses prêts, est un sujet difficile car, si elle est effectivement appliquée, elle fait perdre de juteuses rentes parce qu'elle vise à abolir le gré à gré et à élargir la mise en concurrence des offres à tous les marchés publics. Les stratégies de contournement de ses mesures trop restrictives et qui empêchent de préempter le titulaire du marché sont multiples.

Dans ce modèle de régime, la situation ambiante prend des allures paradoxales. D'un côté, un attachement affiché des élites aux formes de la démocratie élective à des fins de réputation externe. De l'autre, une capacité à sortir brutalement du rail des institutions dès que les positions patrimoniales et rentières sont menacées, comme dans le cas du Bénin – pays symbole de la régression d'un État longtemps jugé mature – depuis 2018 avec les graves entorses à l'exercice des droits politiques.

Configuration 3. Maturité électorale et densité de la démocratie faible : les démocratures ou autocraties réformistes

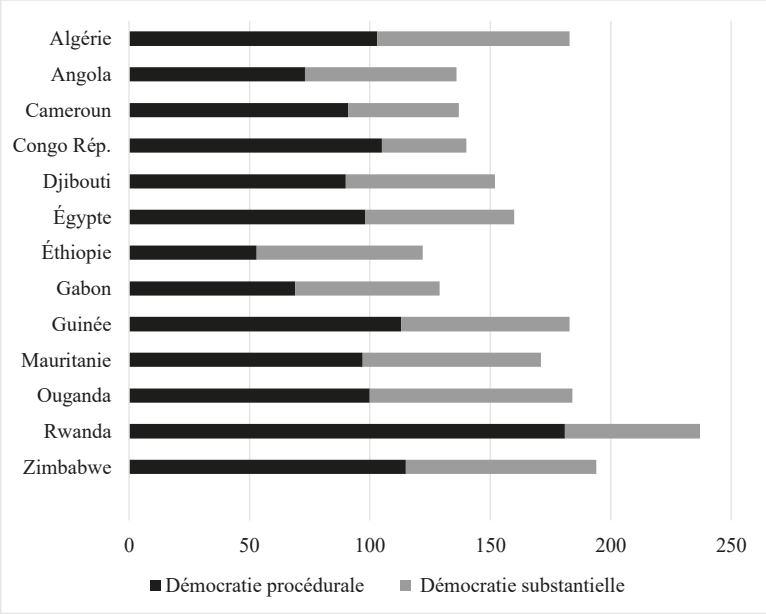
Les configurations de régimes autoritaires, dans leur forme contemporaine de « démocratures électives », installées par des militaires[1], ont survécu aux vagues de libéralisation et d'élections multipartites (Algérie, Congo). Les opposants n'ont de choix qu'entre le ralliement acheté, l'exil et l'emprisonnement (Cameroun, Ouganda). Une concentration de ces régimes « congelés » continue de caractériser le continent, qui comprend sept des quinze pays les moins bien classés au monde par Freedom House sur les dix critères de respect des libertés : Angola, Cameroun, Égypte, Gabon, Guinée équatoriale, Ouganda et Zimbabwe.

1. Carolien van Ham, Staffan Lindberg, *Vote buying is a good sign*, 2015, *op. cit.*

Nous établissons l'appartenance à cette configuration à partir de six éléments : 1. les gouvernants élus ou non élus viennent d'un cercle fermé ; 2. le processus électoral est manipulé et les organes de contrôle ne sont pas indépendants ; 3. le niveau de la compétition politique est faible ; 4. le pouvoir exécutif est présidentiel et sans limites ; 5. le parlementarisme n'a aucun rôle ; 6. enfin, le Gouvernement impose des restrictions aux médias.

Les fonctionnaires récalcitrants sont évincés de différentes manières pour être remplacés par des affidés, les « ponctionnaires ». Polarisation des institutions rime avec politisation des fonctions : les rouages administratifs, judiciaires et militaires sont sous la surveillance de l'exécutif, qui tient en outre le législatif à ses ordres. L'élection, fortement contrôlée, confirme l'homme fort, despote éclairé, autocrate au pragmatisme martial. Le pouvoir, une fois conforté par le vote, est « clos ».

Figure 7. Pays ayant un total entre 120 et 200/600



Source : construction de l'auteur à partir de six bases de données.

Les inévitables périodes de contestation font ressortir les contradictions inhérentes à l'autoritarisme électif, forçant les pouvoirs en place à choisir entre une violation flagrante des règles démocratiques, avec le risque d'un isolement international et de conflits internes, et une ouverture politique progressive, avec le péril d'une défaite qui peut être coûteuse, ce qui est plus rare. « Une trop grande proximité avec le peuple risquerait de les suffoquer », explique avec ironie Joseph Olusegun Adebayo[1].

1. Joseph Olusegun Adebayo, « Gerontrocracy in african politics. Youth and the quest for political participation », in *Journal of African Elections*, vol. 17, n° 1, 2018, p. 140-161.

Adepte de l'autoritarisme développementaliste, mais chiche de sa confiance, l'autocrate qui relève de cette configuration dans sa forme la plus pure, ne délègue guère et veut tout contrôler. Il a appris à manier la grammaire du pluralisme et de la transparence pour mieux s'affranchir de leurs effets.

La lutte contre la corruption est souvent inscrite au programme. Elle peut être instrumentalisée par certains membres de l'élite comme moyen de conservation du pouvoir (cas récents du Cameroun et du Nigeria). « Le combat qu'il peut mener contre la corruption, noble chantier, permet de neutraliser à peu de frais les rivaux réels ou virtuels[1] », explique Vincent Hugeux dans un livre bref, mais brillant et incisif. Le combat contre la malhonnêteté a aussi ses limites. « Une main lave l'autre et les loups ne se mangent pas ! » dit-on parfois. Celui qui, « incorruptible éclairé », développe un zèle de redresseur est presque toujours lui-même inséré dans un réseau clientéliste. Dans un système où la malversation existe encore à une certaine échelle, jusqu'où aller en matière de sanction ? Jusqu'où ne pas aller politiquement trop loin ?

Le dirigisme trace le plus court chemin vers la performance, en passant par le cimetière des insoumis. Les autocrates, des vieux *égocrates* affirmant avec aplomb « La société c'est moi », installés dans la durée par des élections successives, disposent d'un pouvoir tutélaire quasi absolu, qui rend moins utile et donc plus rare la redevabilité.

Un tel régime émeut moins que par le passé les tenants de la « bonne gouvernance » que l'on trouve dans les partenaires occidentaux. Dans les années 1980-1990, lorsqu'un gouvernement africain enfreignait trop ouvertement les règles du jeu démocratique, il s'exposait aux sanctions financières des partenaires occidentaux. La crainte s'est dissipée depuis lors.

1. Vincent Hugeux, *Afrique : le mirage démocratique*, Paris, CNRS, 2012.

On se souvient du discours de Barack Obama à Accra en 2009 : après avoir stigmatisé les autocrates en proclamant que « l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais d'institutions fortes », il relativisa : « la vérité essentielle de la démocratie est que chaque nation détermine elle-même son destin », tout en précisant que « nous devons soutenir les démocraties puissantes et durables ». Cette approche, que n'avait pas reniée la France vingt ans auparavant, et dans laquelle elle se retrouve encore largement, guide désormais la politique de coopération de l'administration américaine. Les *new african leaders* de la Great Horn of Africa incarneraient la synthèse assumée de la « bonne gouvernance » : des « hommes forts » à la tête d'institutions fortes et ouvertes aux investissements étrangers assurant l'ordre et la sécurité au service du développement économique. Des fondamentaux ouvertement partagés par toutes les puissances occidentales et les organisations internationales tenues au réalisme, mais aussi par les nouveaux partenaires moins regardants sur la transparence ou le respect des droits humains. Des menaces de sanctions ont moins d'effet dans un contexte de coopération marqué par un multilatéralisme déréglé.

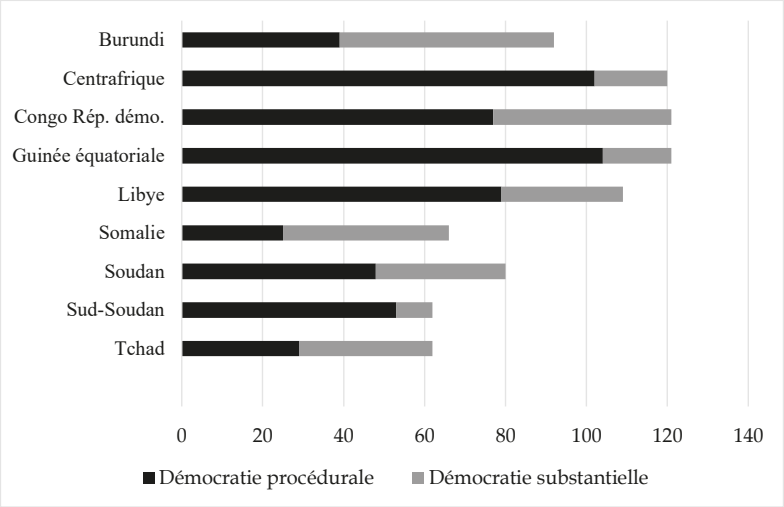
Mais même dans les démocratures soumises à l'autoritarisme le plus furieux, il existe toujours des pôles de résistance organisés, souvent digitalisés, autour d'une génération dénonçant des régimes accrochés au pouvoir et dont l'autoritarisme s'accroît proportionnellement aux désillusions engendrées. Leur voix, comme on le verra plus loin, peut être amplifiée localement ou à l'extérieur.

Configuration 4. Maturité électorale et densité de la démocratie quasiment nulles : les protodémocraties ou démocraties immatures

Dans cette dernière configuration de régimes issus d'élections qui ne furent jamais parfaitement libres et transparentes, celles-ci ne sont toujours pas un facteur d'homogénéisation du corps social et de stabilisation politique, parce que le pouvoir se joue ailleurs que dans les urnes. Il fait l'objet de luttes et de transactions permanentes qui échappent au jeu démocratique. Les études transversales montrent que quatre mots caractérisent ce type de régime : autoritarisme, clientélisme, néopatrimonialisme et prédation. Le contrôle des institutions de l'État par des manœuvres tribales devient le principal levier pour maintenir la *pax corrupta*, l'accès au « banquet de l'État[1] ». La gestion des fonctions officielles est privatisée ; les rentes publiques sont captées à des fins privées pour servir une clientèle ; les loyautés personnelles priment sur les institutions ; le droit n'encadre pas le comportement des acteurs.

1. Erik Bruyland, *Cobalt blues. La sape d'un géant : Congo 1960-2020*, Bruxelles, Racine, 2021, p. 254.

Figure 8. Pays ayant un total inférieur à 120/600



Source : construction de l'auteur à partir de six bases de données

Au Burundi, en Centrafrique, en République démocratique du Congo ou au Soudan, de différentes manières, mais allant dans le même sens, la coalition au pouvoir, pas ou mal élue, n'est pas redevable de ses actes. D'où cette impossibilité à sortir de son instabilité endémique. Les analyses les plus désespérées des régimes impubères évoquent la « chaoscratie » ou la « collapsocratie » qui survivent, tant bien que mal. La Guinée équatoriale, avec sa rente pétrolière, est affublée du titre d'« oléocratie ».

> N'ayant plus pour objet que des fantasmes et des accidents, elles [les autocraties] sont devenues imprévisibles et paranoïaques, des puissances anarchiques sans symboles, sans signification ni destin. Privées de justifications, il ne leur reste que l'ornement[1].

1. Joseph-Achille Mbembe, *Politiques de l'inimitié*, Paris, La Découverte, 2016, p. 173.

L'État ne garantit pas ses trois principales missions : 1. pas de contrat social institutionnalisé et respecté ; 2. pas d'institutions évitant les allégeances personnelles et l'équilibre des pouvoirs ; 3. des fonctions régaliennes – notamment la sécurité – mal ou pas assurées. Les situations sont variables, certaines sociétés fonctionnent sans État et avec des « zones grises » où dominent des chefs de clans dotés de milices dans des zones coupées du monde par des champs de mines (Centrafrique) ou par des frontières intérieures (Libye, Mali, Somalie, Sud-Soudan). La *tentation du chaos* est partout réelle sur la période récente (outre les quatre pays cités, ajoutons le Burundi et l'Éthiopie) avec la multiplication d'états de violence dispersée sur le territoire.

Les aides extérieures des pays de l'OCDE s'estiment souvent incapables de remédier aux injustices structurelles (*deep-seated injustices*) et aux inégalités qu'elles dissèquent dans leurs rapports et renâclent à leur venir en assistance, mais d'autres – Chine, Russie, Turquie – mettent en pratique une coopération sans questions gênantes sur les droits humains et qui ont peu de scrupules tant qu'il y a des opportunités commerciales.

La Somalie, désagrégée en fiefs claniques, est le pire exemple de l'« État failli », devenu un « État fantôme », sans gouvernement, sans administration, incapable de produire des services publics et d'instaurer la sécurité depuis l'effondrement du pouvoir central en 1991. Mais le paradoxe réside dans son sein, au nord-est, dans un territoire dont les Nations unies refusent l'indépendance. Le Somaliland offre l'une des meilleures illustrations de la démocratie électorale. L'enclave au bord du golfe d'Aden, grande comme la moitié de la France, avec quatre millions d'habitants, vote massivement et respecte la possibilité d'alternance. Trente ans après son indépendance, tandis que la Somalie sombrait dans la guerre civile, la Somaliland, dont la population fut réprimée dans le sang par le régime de Siyad Barre, avec cinquante mille personnes tuées, et la capitale Hargeisa détruite

à 90 %, fit sécession. En 1991, les chefs du clan Isaaq proclamèrent l'indépendance et nouèrent des liens avec les familles de clans Dir et Darood pour éteindre les conflits locaux. De longs pourparlers entre les habitants, financés par la diaspora, les commerçants et la population, forgèrent progressivement un État, qui se dota d'un système électoral démocratique. Depuis, ce pays a connu la paix (sauf dans sa frontière orientale avec le Puntland), à la différence de la Somalie. Le président est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Le vote est surveillé par des observateurs internationaux. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus lors de processus électoraux qui ont déjà vu plusieurs transitions. En juin 2021, le principal parti d'opposition, Wadani, a gagné les élections et s'est retrouvé en mesure de former une majorité avec un autre parti d'opposition, afin de diriger le Parlement et de réduire la marge de manœuvre du président Muse Bihi Abdi, jusqu'à l'élection présidentielle de fin 2022. Derrière cette façade démocratique, il y a un accord de partage de pouvoir entre les grands clans, basé sur le principe de l'alternance. Le territoire n'aspire désormais qu'à une chose : une reconnaissance internationale, prélude indispensable à son essor économique. Le Somaliland semble démontrer que l'aide extérieure (hormis celle de la diaspora) n'est pas le facteur déterminant pour instaurer la démocratie et la stabilité.

LIMITES DE L'EXERCICE DE LA TYPOLOGIE

Dans la tentative de catégorisation précédente, il est fait usage d'un nombre très important d'indicateurs issus de sources variées provenant d'analyses et de bases de données établies sur plusieurs années, et sur

une compilation des perceptions d'un groupe très diversifié de répondants, recueillies dans un grand nombre d'enquêtes et d'autres évaluations transnationales. Certains de ces instruments capturent les points de vue des entreprises, des individus et des agents publics. D'autres reflètent les points de vue de lanceurs d'alerte, d'ONG et de donateurs d'aide ayant une expérience dans les pays évalués. D'autres sont basés sur les appréciations d'agences d'évaluation des risques.

Il n'en demeure pas moins que les limites de l'exercice consistant à définir des configurations de régimes comme nous venons de le faire sont évidentes. Le raisonnement est statique ; or aucune position n'est jamais définitivement acquise. Il est inévitablement simpliste dans le choix des catégories, même s'il s'appuie non seulement sur des chiffres et des notes, mais également sur des catégories que l'on retrouve dans de nombreux travaux de la science politique africaniste. L'exercice est largement discuté, à l'heure où nombreux sont ceux qui appellent à se méfier des classements toujours jugés rigides. Alors que les travaux économétriques occupent de plus en plus le champ de l'analyse comparative sur l'efficacité des gouvernements, l'objection demeure : si la *maturité électorale* peut être relativement aisément mesurée, comme nous l'avons fait, il n'y a en revanche pas de théorie sous-jacente de la « bonne » gouvernance pour définir strictement ce que nous appelons la *densité démocratique*, il n'y a pas de concept normatif ou de théorie unique unificatrice pour distinguer « bonne » ou « mauvaise » gouvernance.

Dans la réalité, les spécificités historiques, géographiques, ethniques ou culturelles font de chaque trajectoire une aventure singulière, irréductible à toute généralisation. Il s'agit d'une limitation puissante confrontée à ce que Georges Balandier nommait « l'Afrique du dedans ». L'État africain adopte la forme d'un rhizome dont les tiges – les élections, les institutions… – sont moins importantes que

les racines souterraines qui plongent dans la réalité complexe des solidarités et des rivalités.

Dans un essai devenu un classique en sociologie africaniste, *L'État en Afrique, la politique du ventre*[1], Jean-François Bayart insistait sur « la force et la persistance de l'invisible », sur les simulacres du théâtre d'ombres où, derrière la scène, des joutes électorales, des acteurs en coulisse manipulent des silhouettes invisibles. Tyrannique ou non, un chef peut fort bien se vêtir de la modernité occidentale, adopter les codes lexicaux de la démocratie, et s'en remettre la nuit venue au culte des ancêtres, et aux présages de son marabout. Le monde de l'invisible côtoie celui du politique. Les pratiques occultes, les sortilèges, les « protections » contre le mauvais sort (fétiches, amulettes, gris-gris), les rites d'envoûtement ou de désenvoûtement accompagnent les nominations, les élections ou précèdent l'octroi des marchés publics afin de forcer le destin ou de paralyser un concurrent. Les luttes se font côté cour dans le monde visible, en se conformant aux règles formelles du droit ou des institutions, mais aussi côté jardin dans le monde occulte des marabouts, des féticheurs et des *nganga* (guérisseurs au Gabon).

Par conséquent, les classifications sont utiles, mais pas suffisantes. L'approche par la typologie informe modérément sur le fonctionnement réel des types de régimes issus des expériences africaines contemporaines. Elle présente l'inconvénient d'aboutir à des généralisations qui peuvent empêcher de penser l'exercice du pouvoir de manière concrète et sociologisée, et sont incapables de rendre justice aux cultures politiques en vigueur dans les contextes concernés, ainsi qu'à leurs multiples déclinaisons sociales et locales au sein de chaque pays.

1. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique*, 1989, *op. cit.*

Il n'en demeure pas moins que l'opération ne fait pas injure à la démarche scientifique, loin de là, et qu'il nous paraît toujours utile de recourir, en première approximation et à un moment donné de l'analyse, à la démarche de la typologisation, quitte à l'ouvrir de manière critique, avec un regard circonstancié sur les pratiques des régimes, pour revenir à la profusion des situations concrètes.

UNE DÉMOCRATIE À (RÉ)INVENTER

La conquête des libertés peut emprunter d'autres voies que l'élection, comme celles qui se dessinent du côté de la transformation sociale depuis deux décennies. Les aspirations à la démocratie trouvent à s'exprimer dans les nouveaux espaces communicationnels. Les acteurs non étatiques jouent un double rôle : ils élargissent les possibilités d'engagement citoyen et font pression pour tenir les gouvernements et institutions publiques responsables de leurs actes. Diverses tensions se manifestent, notamment entre les générations, mais aussi à l'égard des institutions inopérantes à servir les besoins fondamentaux. La question est de savoir si les diverses expressions de résistance sociale et les nouveaux modes de la créativité sociétale traduisent l'émergence d'une démocratie de la proximité et du quotidien, éloigné du modèle électif sinon en crise, du moins sous le joug d'un sévère questionnement.

L'AFFIRMATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Lorsque la confiance dans les formes conventionnelles de participation politique s'affaiblit, des initiatives citoyennes se construisent

autour de sujets à propos desquels les élus et les représentants de l'État ne font pas preuve d'une transparence suffisante ou d'une efficacité tangible. Elles proposent des formules alternatives à la représentation basée sur l'élection[1].

La société civile est un concept peu précis entre le « hors l'État » et le « hors marché ». Elle peut se définir comme un réseau relationnel de groupes et d'associations, prenant corps autour d'un faisceau d'intérêts spécifiques et communs, et décidés à les défendre. Sur le continent, elle est constituée par les organisations syndicales, les médias, les organisations confessionnelles et diverses autres associations telles que celles de jeunes, de femmes, de parents d'élèves, de musiciens, d'intellectuels, de médecins, etc. Progressivement, la société civile africaine s'est organisée en un mouvement social, combinant les trois attributs formulés autrefois par Alain Touraine : 1. l'identité, c'est-à-dire avoir conscience de sa spécificité ; 2. la totalité, c'est-à-dire avoir conscience des enjeux du combat ; 3. l'opposition, c'est-à-dire être soudés vis-à-vis d'un adversaire. À présent, portée surtout par des « cadets sociaux » d'horizons divers (étudiants, femmes, diplômés sans emploi, artistes) qui coordonnent leurs actions via les réseaux sociaux, elle invente de nouvelles formes de régulation et de gestion de proximité.

On observera que la société civile a toujours existé en Afrique. Mais elle fut soit étouffée, soit instrumentalisée dans les années 1980-1990 par les aides extérieures, notamment la Banque mondiale, la concevant naïvement comme la panacée de la démocratisation africaine devant mettre fin à la domination des partis-États et aux dictatures militaires. Cette société civile, essentiellement animée par les élites intellectuelles, se présentait comme une « prescription idéalisée » des bailleurs extérieurs : non pas un mouvement social contre l'État,

1. Victor Magnani, Thierry Vircoulon, « Vers un retour de l'autoritarisme en Afrique ? », in *Politique étrangère*, vol. 84, n° 2, été 2019, p. 9-23.

mais un facilitateur pour l'État dans le processus d'ajustement et de libéralisation : « elle représentait finalement un espace de négociation de l'aide, un marché, loin des masses populaires censées porter la lutte de la démocratisation par le sacrifice[1] ». Pour les institutions internationales, la découverte de la société civile africaine reste encore la promesse d'une solution aux problèmes de la défaillance des États faibles ou immatures. Considérée encore comme digne de confiance, elle est parée de toutes les vertus – valeurs de tolérance, de participation et de civisme – alors que la légitimité et l'efficience des États sont nettement moins convaincantes.

Ne pas tomber dans l'angélisme ! La confusion sur le rôle des acteurs advient fréquemment. L'expérience montre que nombre d'hommes politiques ou de chefs créent leur propre ONG et que certains dirigeants des ONG influentes utilisent leurs organisations comme plates-formes de lancement pour leur insertion dans le jeu de la démocratie électorale. La ligne de démarcation entre le politique et le non-politique est alors brouillée.

LE BALAI DU CITOYEN

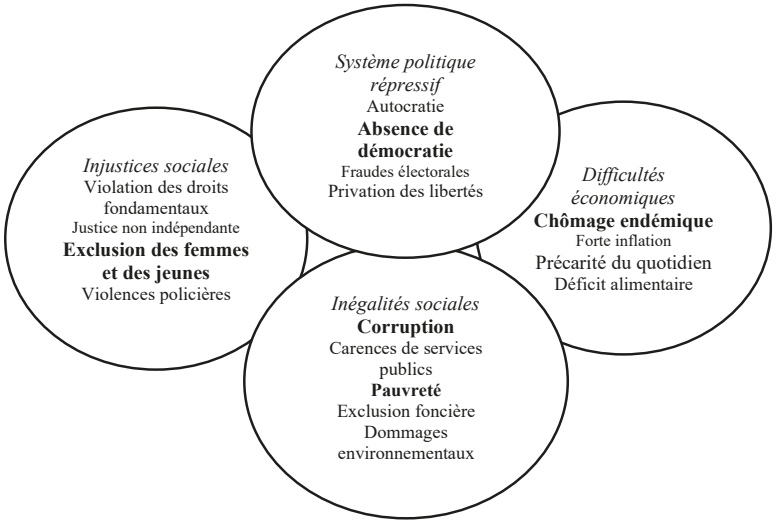
Le désenchantement civique est particulièrement palpable au sein de la jeunesse, rongée par la frustration et les désillusions à l'égard du système politique. Celle-ci finit par se lasser de jeux qui l'ignorent. La fermentation politique est la plus intense dans les banlieues des agglomérations. La grande ville se prête en effet bien aux revendications du quotidien. Elles révèlent la gravité des précarités vécues, mais aussi l'énergie sociale qui conduit à utiliser l'espace public hors des programmes publics d'aménagement.

1. Francis Akindès, Ousmane Zina, « L'État face au mouvement social en Afrique », 2016, art. cité, p. 85.

« L'inégalité catégorique » introduite par le principe de la séniorité mâle dans le jeu politique est une entrave majeure à la participation des jeunes aux élections, dont pourtant le poids démographique relatif ne cesse d'augmenter. Les mouvements sociaux qu'ils animent principalement se combinent sur des formats inédits.

Dans le contexte de la malgouvernance, les protestations civiles constituent une réaction pour exorciser la crainte générée par les incertitudes identitaires. Si la lenteur des réformes sociales et politiques est la principale cause d'exaspération dans la plupart des pays, la faiblesse des salaires, l'indigence des services publics et le chômage sont souvent le premier motif des grèves, des manifestations, des actes de désobéissance civile et des colères populaires.

Figure 9. Les déclencheurs de la protestation civile



Nonobstant la vague de politiques de décentralisation des années 1990 et de certaines réformes constitutionnelles des années 2000 de dévolution de parcelles de pouvoir aux corps intermédiaires, les programmes de mise en œuvre de décentralisation ont été incomplets, incohérents et sporadiques, à quelques exceptions près (Afrique du Sud, Maroc, Sénégal).

Le début des années 2010 a marqué un nouveau tournant politique, enclenché avec les révolutions du « Printemps » qui se produisent dans de nombreux pays du monde arabe à partir de décembre 2010. Les jeunes parvinrent à utiliser la désobéissance civile pour renverser les gouvernements en Tunisie et en Égypte, provoquant un effet domino en Algérie et ailleurs. Ces mouvances trouvèrent un écho en Afrique subsaharienne. En 2013, au Kenya, la tentative des députés d'augmenter leur rémunération déclencha l'ire des citoyens qui formèrent le mouvement Occupy Parliament. Certains paradèrent avec une douzaine de cochons ensanglantés devant le Parlement : « Nous avons répandu le sang des cochons pour montrer l'avidité des députés[1]. » Le mouvement surnomma les députés MPigs (truies), en référence à leur insatiable soif d'argent.

Au Sénégal, né du ras-le-bol face aux coupures de courant et à la dégradation des conditions d'existence, un mouvement animé par de jeunes rappeurs lança en 2011 le slogan suivant :

> L'heure n'est plus aux lamentations de salon et aux complaintes fatalistes […]. Nous refusons le rationnement systématique imposé à nos foyers dans l'alimentation en électricité. La coupe est pleine. *Y en a marre !*

1. Une étude réalisée par une autorité indépendante au Royaume-Uni qui évalue les normes parlementaires, l'Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA), et le FMI a révélé que le salaire de base des députés kényans équivalait à soixante-seize fois le PIB par habitant du pays. Cet écart arrive en deuxième position des classements mondiaux derrière celui du Nigeria.

Se retrouvèrent dans le mouvement Y en a marre majoritairement des étudiants, de jeunes diplômés urbains, des journalistes et des artistes. Ils jouèrent un rôle décisif dans l'échec d'Abdoulaye Wade, candidat en 2012 pour un troisième mandat présidentiel (lequel avait pourtant instauré une limitation à deux mandats en 2001).

Deux ans plus tard, au Burkina Faso, l'État fut ébranlé par les jeunes du Balai citoyen, déterminés à ne pas céder sur les acquis démocratiques fraîchement conquis. Le balai, cet ustensile de nettoyage composé de tiges réunies sur un manche et qui symbolise le poing levé de Thomas Sankara. Des femmes défilèrent à Ouagadougou, une spatule de cuisine à la main, en signe de défiance envers le pouvoir. Les jeunes organisèrent concerts et caravanes pour s'opposer à une modification de l'article 37 de la Constitution qui aurait permis à Blaise Compaoré de se représenter à nouveau après vingt-sept ans de pouvoir. Le mouvement contribua activement à le chasser, puis à déjouer une tentative de coup d'État un an après et à rétablir les institutions en charge de préparer les élections. Dans les rues, les manifestants brandissant des pancartes « Derrière ta révolte, ton vote », reprenaient un extrait d'un album du rappeur Smarty and the Bolo Benn Roots :

> Le chapeau du chef flotte dans l'air/Les têtes se cognent pour savoir qui le portera/Que la paix aille mourir à la guerre !/Pourvu qu'il y ait une tête qui soit couronnée roi […]/Le problème d'un roi est la distance entre la vérité reçue…/Et ce que le peuple pense de lui/Malgré la tension qui devenait immense…/C'est sur les mêmes mélodies que le griot du roi danse[1]

C'est ainsi qu'est née la « ruecratie », le recours à la « légitimité de la rue » pour exiger la résolution de certaines questions politiques jugées fondamentales, mais aussi celles de la vie quotidienne. Durant la période de transition, le mouvement évolua et se positionna comme un médiateur politique, en participant notamment à la rédaction de la

1. Smarty and the Bolo Benn Roots, « Le chapeau du chef », 2021.

Charte de la transition et en prenant part à la commission des réformes institutionnelles.

Par la suite, le Balai citoyen, après avoir créé des antennes (clubs cibals, pour « citoyens balayeurs ») et un réseau social (web club cibal), s'est installé comme un acteur de la veille citoyenne sur l'action du Gouvernement et la bonne administration des collectivités locales. Son « Projet de mobilisation des jeunes pour un suivi citoyen des politiques publiques en vue d'influencer les processus de décisions » propose des informations sur les droits, libertés et devoirs en matière de participation à la gestion des affaires publiques. Divers médias culturels sont mobilisés : conférences, pièces de théâtre, projections cinématographiques, concerts…

Ces dernières années ont été caractérisées par un foisonnement de mobilisations citoyennes menées par des collectifs, principalement de jeunes qui tentent de s'autonomiser dans des collectifs *ad hoc*.

On pense à Ushahidi (« témoignage », en swahili), une plateforme créée en 2007 au Kenya et développée depuis dans soixante pays ; à Ça suffit comme ça ! au Gabon (2011) ; aux Sofas de la République au Mali (2012) ; aux Economic Freedom Fighters nés en 2013 en Afrique du Sud ; au Black Monday Movement en Ouganda (2012) ; à Sassoufit au Congo (2014) ; à Trop c'est trop et Iyina (« on est fatigué ») au Tchad (2014) ; à Halte au troisième mandat et Tournons la page au Burundi (2014) ; à Je n'en veux plus en Guinée (2014) ; à Manich Msemah (« je ne pardonne pas ») en Tunisie (2015) ; à Filimbi (« coup de sifflet », en swahili) en République démocratique du Congo (2015) ; à Transparencevote 229, lancé au Bénin par une équipe d'alumni du Young African Leaders Initiative du département d'État américain (2007) ; ou encore à Amoulanfé (« ça ne passera pas », en soussou) en Guinée (2019). L'Algérie offre

un autre exemple depuis que les manifestations populaires (le *Hirak*) sont spectaculairement parvenues, début 2019, à évincer l'*issaba*, le clan au pouvoir.

Partout sur le continent des militants se fédèrent pour affirmer qu'il ne peut y avoir de démocratie sans possibilité d'alternance du pouvoir et pour accompagner les populations pour qu'elles gagnent en dignité et en responsabilité. Les initiatives de la Lucha (Lutte pour le changement) – un mouvement créé dans l'est de la République démocratique du Congo –, pour donner suite à « un ras-le-bol de jeunes choqués, indignés et révoltés par la situation de chaos général du pays » (son slogan en 2012), sont parmi les plus courageuses. On peut voir en eux des « insurgés » ordonnant aux gouvernants de « dégager » et qui tentent de se fabriquer une « carte d'identité sociale ». La campagne Bye Bye Kabila a été déclenchée par la Lucha en 2017, avec plusieurs opérations à travers le pays et à l'étranger. La plus spectaculaire visait « l'identification des avoirs (maisons, commerces, concessions, capitaux) des « prédateurs de la démocratie », en vue de leur confiscation « pour dédommager les victimes de la répression politique ou renflouer les caisses de l'État après le départ du président ».

Face à l'impuissance des partis, des élus (des « parlementeurs », comme on dit judicieusement à Kinshasa) et aussi des corps intermédiaires qui ont vieilli à l'ombre du pouvoir, de nouveaux groupes émergent donc et se réapproprient le besoin d'opposition et, ce faisant, bouleversent le jeu de la démocratie électorale. Ils font dévier les trajectoires.

Ces organisations sont beaucoup plus sophistiquées que celles des années 1990. Avec une meilleure capacité à élaborer des stratégies non violentes, même quand les régimes usent de la force, elles exercent des fonctions de médiation, de clarification, avec le désir de construire de nouveaux imaginaires. Ibrahima Touré l'explique :

> En dénonçant la passivité des instances sociales et en contrôlant activement l'action gouvernementale [elles] participent par le rap, le reggae, qui constituent des réservoirs « folkloriques » et cognitifs par essence […], au dévoilement des hypocrisies antérieures[1].

Les organisations transversales qui se sont installées tentent d'éviter toute lecture communautaire des revendications. Elles mettent en jeu des questions de société et de gouvernance qu'elles ne laissent plus aux seules mains des partis politiques. Elles ont en commun une révolte contre les pouvoirs corrompus. La dérision à l'égard du monde politique est un instrument habilement utilisé par les artistes frondeurs. Elle prend pour cible le chef d'État, le régime, les partis. Elle se construit par le détournement du sens des slogans officiels.

Les mouvements sociaux qui ont contribué à galvaniser les résistances et ont donné l'espoir d'en finir avec les autocrates dans le continent portent un nouveau projet si l'on en croit l'essayiste Hamidou Anne :

> Doté d'une dimension *décoloniale*, leur projet constitue un défi adressé à la classe politique et même à la société civile, du fait de son aspect transversal – puisqu'il allie une action politique réelle à un positionnement citoyen. Ces mouvements de jeunesse sont profondément politiques, même s'ils se réfugient de façon tactique ou inconsciente derrière l'étiquette citoyenne et ne souhaitent pas participer directement aux compétitions électorales. Elles représentent des forces politiques décomplexées, libres, dépouillées des pesanteurs coloniales grâce auxquelles le continent n'inspire plus uniquement un imaginaire de pitié généré par la misère, la famine, le sida et les guerres. Nous sommes à l'aube d'un projet radicalement émancipateur[2].

1. Ibrahima Touré, « Jeunesse, mobilisations sociales et citoyenneté en Afrique de l'Ouest : étude comparée des mouvements de contestation "Y'en a marre" au Sénégal et "Balai citoyen" au Burkina Faso », in *Afrique et développement*, vol. 42, n° 2, 2017, p. 67.
2. Hamidou Anne, *Panser l'Afrique qui vient !*, Paris, Présence Africaine, 2018, p. 2

L'INTERACTION DIGITALISÉE

Avec l'accès au réseau mobile en Afrique, internet est devenu une passerelle cruciale pour la création d'espaces civiques en ligne. Il est la nouvelle arène politique. Fin 2020, quelque six cent soixante millions d'Africains disposeraient d'un smartphone, avec un taux de pénétration de 45 %, lequel pourrait passer à 67 % en 2025.

Les réseaux sociaux (Facebook et Instagram) comptaient en 2019 en Afrique, environ deux cent cinquante millions d'abonnés actifs[1]. Avec un smartphone, chaque citoyen peut devenir un récepteur et un vecteur d'informations – vraies ou fausses. Certains vont jusqu'à parler d'une révolution Facebook, d'une révolution Twitter, voire d'une révolution 2.0. Les effets de ces technologies sur la gouvernance au quotidien posent des questions complexes aux dirigeants, confrontés à leur manque de préparation pour faire face aux transformations induites par le numérique. De tels bousculements/basculements sont métissés de rationalités dispersées, mais marquées par l'engagement et l'imagination.

Les citoyens ont investi les réseaux sociaux pour argumenter vertement et bruyamment sur la gouvernance des dirigeants ou leurs élus. Les forums numériques sont devenus des instances de critiques à l'encontre des gouvernants.

> C'est dire qu'en Afrique comme ailleurs, la compréhension des dynamiques sociétales doit intégrer l'apport des technologies numériques à la vie sociale, à la construction et à l'entretien des relations humaines ainsi que des institutions sociales comme le recommande la sociologie digitale[2].

1. Medianet, *Digitalnews*, n° 20, 2020.
2. Francis Akindès, Séverin Kouamé, « L'immixtion "par le bas" des technologies digitales dans la vie urbaine africaine », in *Afrique contemporaine*, n° 269-270, 2019/1-2, p. 88.

Les tendances observées depuis une décennie laissent penser que, bientôt, les avancées viendront des *civic tech*, des mouvances citoyennes appuyées par la technologie, entrées par surprise dans le jeu politique depuis le début des années 2010 grâce à leur agilité, leur rapidité et leur accessibilité. Celles-ci sont encore brouillonnes, mais elles sont pugnaces, construites sur des besoins de démocratie et des désirs d'avenir face à l'étroitesse des options politiques ouvertes. Elles formulent des demandes de responsabilités décentralisées et de redevabilité accrues de la part des élus. Ceux-ci se trouvent désormais confrontés à l'existence d'un flux d'informations qui donne aux citoyens des possibilités de contrôle inégalées.

L'écosystème numérique en tant que mode d'expression bijectif et horizontal a potentiellement un puissant impact sur la vie politique. S'y drageonnent, comme avec le bambou ou le physalis, des racines adventices. De fait, avec les smartphones, internet, les réseaux sociaux…, la connectivité structure à présent tout l'espace public et rend archaïques certaines formes de socialisation politique traditionnelles, comme les réunions et meetings électoraux. Face à des systèmes clos et inertes, le digital génère d'autres modalités de mise en relation, d'animation et d'organisation, davantage en phase avec le caractère ouvert, poreux et élastique des sociétés africaines. Il devient un levier pour la création de plates-formes collaboratives.

Le nouvel espace de communication n'exclut pas les bateleurs, les perfides et les vendeurs d'illusions qui naissent sur les frustrations et qui séduisent ceux qui n'ont hérité pour s'en prémunir ni des rites d'insertion anciens ni d'une éducation familiale et scolaire suffisamment forte. Mais pourquoi ne pas croire qu'une nouvelle citoyenneté pourrait émerger dans l'espace public, donnant du sens aux conquêtes émancipatrices citoyennes ?

LE CONTRÔLE HORS LES URNES

Les jeunes ne donnent pas aisément leur voix, mais ils donnent volontiers de la voix. La vitalisation de la démocratie directe est amplifiée par la prise de parole sans ambages, sans l'intermédiation des élus et des partis, et par la participation à des débats citoyens dans une liberté d'expression accélérée par la production d'écrits ou de vidéos duplicables à l'infini. À la condition que des dispositifs de régulation s'instaurent, notamment pour lutter contre les *infox* et pour circonscrire les risques complotistes, la démocratie réelle peut s'en trouver renforcée, dans un cadre bien éloigné du suffrage universel.

Une nouvelle génération de groupes de pression investit les espaces négligés par les institutions politiques traditionnelles. Il faut trouver des antidotes à la fraude constitutionnelle. On pense à Dynamique Citoyenne (DC), un réseau de suivi des politiques publiques et des stratégies de coopération, créé en 2005 au Cameroun. Présent dans dix régions du pays, il regroupe des associations, syndicats et organisations confessionnelles. Son objectif est de rendre le Gouvernement redevable de ses engagements grâce à la veille citoyenne. Se voulant être une boussole de l'action publique, le réseau décrypte le budget de l'État et les arbitrages associés pour rendre visible la part réelle allouée aux secteurs clés (santé, eau, éducation, assainissement).

Des jeunes, installés dans des routines cognitives irrésistibles, peuvent suivre de près l'action des dirigeants au moyen des médias numériques, qui facilitent l'interpellation des élus ou le signalement de problèmes locaux à l'autorité responsable. Au Bénin, Voix et Actions Citoyennes vise le contrôle de l'action publique. Au Burkina Faso, avant le coup d'État de janvier 2022, deux ONG, Diakonia et WaterAid, avaient mis en place une plate-forme de contrôle citoyen

des engagements pris par le chef de l'État, le Présimètre (plate-forme impartiale de dialogue et de veille citoyenne), à partir de sondages, de questionnaires et de commentaires postés par les internautes. Le portail met à disposition des documents officiels et des notes de décryptage. Des plates-formes participatives similaires existent dans d'autres pays, tel le Buharimeter au Nigeria, Al Bawsala en Tunisie, qui suit l'activité des élus, ou Winou Etrottoir (« où est le trottoir ? »), en Tunisie également, qui attribue un label aux candidats aux élections municipales, le Fashimètre de la Lucha en République démocratique du Congo, le Mackymètre au Sénégal.

Ce dernier pays, où la participation citoyenne a été érigée en principe inscrit désormais dans la loi, connaît une expérience parmi les plus innovantes : la « certification citoyenne » pour la bonne gouvernance, mise en place en 2008 par le Forum civil, la section sénégalaise de Transparency International, dans soixante-dix collectivités locales volontaires. Il s'agit d'un instrument d'évaluation des performances qui repose sur un référentiel de trente-huit indicateurs mesurables autour de plusieurs critères (équité, efficacité, redevabilité, transparence), le tout validé par un comité local de certification. Un label est ensuite délivré par un comité local avec différents niveaux de performances, ce qui crée une émulation entre communes. Parmi les effets notables attendus, on escompte par cette méthode une réallocation des dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté, une amélioration du recouvrement fiscal et une réduction de la corruption due à la transparence des discussions budgétaires et à la surveillance plus active par la société civile des travaux engagés par les municipalités.

Parmi les « insurgés » ordonnant aux gouvernants de « dégager », on pourrait voir des « patriotes constitutionnels » qui tentent, vaille que vaille, d'instaurer une démocratie interactive, en mettant en place des dispositifs permanents d'information, de consultation et de

redevabilité. Ils constitueraient un antidote à la « criminalité constitutionnelle » et à la fraude systématique caractérisant ces pseudo-démocraties « que l'on a pris l'habitude de qualifier d'illibérales ou de démocratures[1] ».

DE NOUVEAUX MODÈLES D'ACTION

« Il n'y a pas de destin forclos, il n'y a que des responsabilités désertées. » Les dirigeants des mouvements citoyens puisent leurs références plutôt dans l'œuvre de Frantz Fanon que dans celle de Che Guevara. Il rappelle l'autre maxime de l'auteur des *Damnés de la Terre* : « Décidons de ne pas imiter l'Europe et bandons nos muscles et nos cerveaux dans une direction nouvelle[2]. »

Face à la défaillance de la plupart des États et aux carences administratives dans la fourniture des services de base (médicaments, vaccins, nourriture, eau, énergie, gestion des déchets), les mouvements citoyens ou sociaux remplissent le vide avec une myriade d'initiatives ancrées localement. Dans un contexte de « modernité insécurisée » propre aux politiques économiques d'inspiration libérale, des jeunes tentent d'imprimer leur marque sur l'évolution de leur écosystème d'appartenance. Progressivement, les mouvements passent de la contestation à l'action. De nouveaux modèles d'action émergent, des formes de légitimité aussi, et avec elles, des espaces autonomes se

1. Jean du Bois de Gaudusson, « Et si l'on parlait quelques instants du "populisme constitutionnel" en Afrique… et ailleurs ? », in Mamadou Badji, El Hadji Omar Diop (dir.), *Mélanges en l'honneur du juge Kéba Mbaye. Administrer la justice, transcender les frontières du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018.
2. Frantz Fanon, *Les damnés de la Terre*, Paris, Maspero, 1961, p. 302.

créent, dans les environnements que l'État a désertés et pour répondre aux besoins essentiels les plus pressants qu'il a oublié de satisfaire. De ce fait, la redéfinition du périmètre d'action de l'État se trouve être l'objet de controverses aiguës.

Des laboratoires d'idées, des « Ateliers de la pensée », de nouvelles plates-formes d'échange naissent ici et là. Chacun veut être l'artisan de sa propre histoire et construire l'« Afrotopia », créer son destin selon « son propre métabolisme[1] ». C'est ainsi que Y en a marre a quitté sa posture de contestataire de l'ordre établi pour se vouloir porteur de valeurs sociales nouvelles à travers le slogan « Nouveau type de Sénégalais » (NTS) et poursuit la mobilisation au-delà de l'élection pour mener des actions de proximité en faveur des populations des quartiers pauvres. De son côté, le Balai citoyen dit vouloir « assainir citoyennement et proprement le Burkina Faso sans se salir les mains ! »

La formation joue un rôle clé. L'Open Governance Institute, une organisation basée au Kenya, forme des jeunes et des femmes à participer à l'échelle locale au Gouvernement décentralisé du pays, les mettant en situation de donner leur avis sur l'utilisation des ressources locales. En Afrique du Sud, le Mandela Institute for Development Studies (MINDS) fournit une éducation civique axée sur les élections et la gouvernance, destinée aux jeunes, par l'intermédiaire de centres éducatifs régionaux. En Sierra Leone, le Network Movement for Justice and Development et la Kenema District Youth Coalition utilisent des films pour encourager le dialogue entre les jeunes sur les questions de gouvernance. Grâce à l'initiative « plaidoyer par le biais de vidéos participatives », ces deux organisations apprennent aux jeunes à enregistrer des vidéos et à les utiliser pour nouer des échanges constructifs avec les autorités locales. Ces expériences peuvent conduire à un engagement

1. Felwine Sarr, *Afrotopia*, Paris, Philippe Rey, 2016, p. 130.

significatif et contribuer, à une échelle certes limitée, à l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité.

L'inclusion est au centre de la formule du « budget local participatif », un outil de programmation et de gestion budgétaire, à rebours du modèle stato-centré. Le Cameroun en est l'un des précurseurs. On en compte une centaine dans le pays et le quartier Douala III l'expérimente depuis 2013. Le principe est qu'un nombre croissant de citadins a l'occasion de débattre et de décider de l'allocation des ressources publiques et de proposer une priorisation des différentes options de dépenses. Les objectifs peuvent être fixés en référence à un diagnostic partagé des points forts et des faiblesses, ainsi que des opportunités et des risques, par le truchement de forums citoyens et de commissions municipales spécialisées. À l'expérience, les questions d'habitat apparaissent le plus souvent dans le répertoire de besoins exprimés par les citoyens dans les communes où ce processus a été engagé[1].

Les exemples sont légion. Certains projets sont soutenus par la coopération internationale. Ainsi, le Partenariat pour un gouvernement ouvert, une initiative multilatérale, créée en 2011, appuie l'engagement et l'utilisation des nouvelles technologies en faveur de la transparence et de la redevabilité. Sur un soutien français (projet PAGOF), il accompagne les administrations et la société civile de la Tunisie, de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso dans leurs réformes du gouvernement ouvert. Le Maroc et le Sénégal vont suivre. Ainsi, en Tunisie, il porte la mise en place d'une politique de données ouvertes et la mise en place de procédures permettant le développement d'un environnement propice à l'*open data*. Ce partage des données favorise la transparence du Gouvernement ainsi que l'adhésion et la confiance

1. François Mgbatou, *Le budget participatif. Un outil d'accélération de la décentralisation au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019.

des citoyens. En Côte d'Ivoire, le programme a porté sur l'élaboration et la diffusion d'un guide et d'affiches sur les principaux actes délivrés par les services municipaux (actes de naissance, décès, permis de construire, etc.). Au Burkina Faso, il a aidé les communes à rendre accessible leurs informations financières permettant ainsi la participation citoyenne à l'élaboration du budget communal et un suivi de son exécution : élaboration et diffusion d'un guide de vulgarisation des données budgétaires, création d'espaces de dialogue citoyen, renforcement des capacités de la société civile et des agents des communes dans le domaine budgétaire. Le laboratoire citoyen WATHI, le Forum Civil et le groupe Emedia ont lancé un projet dédié à la promotion d'une meilleure gouvernance au Sénégal au niveau local et national à travers la promotion de l'accès à l'information, de la redevabilité et du contrôle citoyen.

Mais, ici aussi, il ne faut pas tomber dans l'angélisme qui s'enflamme trop précocement pour des initiatives que l'absence de mémoire fait trouver nouvelles et porteuses de toutes les solutions. Ces organisations de la société civile ne sont pas indemnes de faiblesses organisationnelles. Il existe deux limites majeures qui peuvent entraver les dynamiques associatives : le risque de récupération politique d'abord, et la difficulté de passer du constat aux solutions, en articulant l'action avec les capacités et les moyens existants ensuite. Elles manquent souvent d'expertise pour la conception et la mise en œuvre de projets au niveau régional et national. La question du passage à l'échelle est cruciale pour celles qui, après avoir fédéré un noyau de bénévoles, veulent passer à un stade formalisé, notamment afin d'obtenir des soutiens financiers. Les questions d'organisation, d'élaboration d'une vision commune déclinable en actions fédératrices et durables, se posent le plus souvent[1].

1. Groupe Initiatives, « Jeunes acteurs et actrices du changement », *Traverses*, n° 48.

VERS UNE DÉMOCRATIE BINAIRE ?

La démocratie numérique entretient l'utopie de la démocratie participative à grande comme à petite échelle. Mais la contribution des techniques communicationnelles à la démocratie ne peut être postulée a priori. Elle est le reflet de l'agencement de rapports de force entre les acteurs.

> Selon les sociétés politiques, les médias sociaux peuvent remplir des fonctions des plus ambivalentes, voire complexes. Celles-ci peuvent être palliatives ici, décisives là. Il faut, dès lors, se garder de toute analyse idéaliste, celle qui crédite le causalisme d'une certaine réflexivité heuristique, pour mettre en relief les dynamiques politiques contextuelles. La place des réseaux sociaux ne peut s'apprécier qu'au reflet de rapports de force qui gouvernent les relations entre les acteurs, les citoyens et les groupes politiques. Tout comme la démocratie représentative, la démocratie technique a ses limites et recèle en elle les mêmes germes d'élitisme[1].

La prudence est donc de mise. Pour autant, il ne paraît pas naïf de penser que, derrière le foisonnement des diverses expressions interactives, des consciences politiques se forment, et avec elles potentiellement des contre-pouvoirs non légitimés par les urnes et hors des partis traditionnels, mais validés par la proximité, l'écoute et l'action de terrain.

En plus de leur composition transcommunautaire, l'un des aspects novateurs de ces nouvelles assemblées digitalisées est leur vocation délibérative. La consultation permanente atteste l'existence d'une pratique faisant place au compromis plutôt qu'aux rapports de forces. Témoigner, retransmettre, interpeller : telles sont les contre-mesures

1. Céline Yolande Koffie-Bikpo, Aimée-Danielle Lezou Koffie (dir.), *Considérations sociales, culturelles et politiques sur les élections en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 76.

que les militants pour une « démocratie radicale » entendent mettre à la portée des citoyens pour limiter l'absolutisme des dirigeants « en haut-d'en haut », le tout dans un esprit de collaboration spontanée, libre et désintéressée. Désormais, « il sera difficile pour l'État de contrôler et de museler ces mouvements sociaux, comme ce fut le cas durant la période du parti unique[1] ». D'autant que la transnationalisation des mouvements, facilitée par le maillage des réseaux sociaux, fragilise tout pouvoir de répression.

N'est-on pas dans « un monde dual à la Pierre Bourdieu[2] » : dans le champ politique comme dans les autres (économique, religieux, culturels), les dominants s'emploient à maintenir leur monopole de la définition des règles du jeu qui assurent leur prééminence, tandis que les acteurs en marge cherchent de leur côté à subvertir le (dés)ordre établi, ce qui engendre une instabilité chronique en même temps que la production d'un ensemble de dispositions à agir et à penser d'une certaine manière plus ou moins ajustée aux règles du champ où l'on évolue, en fonction de sa position.

Alors, ne faut-il pas penser que la démocratie est binaire ? Elle serait à la fois un régime politique fondé sur l'épreuve électorale et la représentation, et une forme de société où le peuple, au sens de « la plèbe », fait entendre sa voix par la contestation de l'ordre établi et par la promotion d'actions de substitution à l'État. De fait, coexistent désormais en Afrique un espace public formé d'assemblées et d'administrations affaiblies et déconnectées du mouvement social et un espace dynamique de production et de récréation composé de réseaux et d'associations organisés par le truchement de modes de communication innovants. Cette démocratie plurielle et interactive en

1. Francis Akindès, Ousmane Zina, « L'État face au mouvement social en Afrique », 2016, art. cité, p. 88.
2. Pierre Bourdieu, *Microcosmes. Théorie des champs*, Paris, Raisons d'Agir, 2022.

gestation en Afrique, confusément parfois, mais à présent de plus en plus clairement identifiée, dispose-t-elle du potentiel pour provoquer un renouvellement du système représentatif tout en faisant naître une nouvelle citoyenneté ? Elle ne le pourra probablement que dans la coexistence pacifique et le compromis nécessaire entre des visions appartenant à des espaces distincts tant que n'existeront pas des institutions adéquates.

CONCLUSION

Reposons la question de départ : le chemin de la démocratie en Afrique est-il pavé de bonnes élections ?

La thèse qui demeure dominante est celle de la transition automatique et irréversible vers la démocratie par le truchement de l'élection. Elle prend le modèle occidental comme référent ultime. La démocratie africaine serait certes encore inachevée, mais elle serait « en progrès ». Il suffirait donc d'être patient. Après tout, pourquoi le temps de la transition démocratique ne serait-il pas le même que celui de l'histoire européenne : quatre ou cinq générations.

Sur la base des résultats de l'analyse des trente dernières années, cette thèse doit être sérieusement amendée. Il ne s'agit pas de nier les possibles bienfaits d'élections répétées, dans un processus de maturation soutenu à travers une succession d'événements charnières, mais à la condition de reconnaître qu'elles doivent être accompagnées par un mouvement social autrement plus puissant, comme l'écrit, avec une dose d'optimisme, Jean-Louis Sagot-Duvauroux à propos du Mali :

> Malgré les contorsions et les boiteries auxquelles sont condamnés ceux qui revêtent un costume taillé pour d'autres, en partie grâce aux prises de conscience que cette gêne peut aussi provoquer, la perspective démocratique prend corps. Et si pour l'essentiel, ses formes restent à inventer pour être habitables par les peuples concernés, la confrontation des personnalités, les débats entre amis, la formalisation progressive du

contrôle populaire, l'agitation des affects peuvent devenir des germes de liberté politique[1].

Il s'avère que la démocratie électorale africaine n'est pas un système transitoire, une étape dans la construction d'un État institutionnalisé. Elle est *un système en soi*. La compréhension des élections suppose par conséquent de se départir d'une optique ethnocentrée de la norme démocratique. Lorsqu'on interprète la démocratie africaine comme une construction politique socialement domestiquée et hétéroclite dans ses manifestations, il est plus aisé de comprendre qu'elle s'inscrit dans une dynamique « du dedans », métissée, intime et globale en même temps. On se garde alors de trop focaliser l'analyse sur les seules règles du jeu formelles, leur fonctionnement et leur efficacité relative.

Ici et là, les désillusions des populations envers les institutions politiques issues des urnes sont profondes. Le fétichisme de l'élection n'exerce plus ses effets. En situation extrême, comme en Afrique de l'Ouest, le désarroi est tel qu'il peut rendre provisoirement légitime des coups d'État. Le sentiment qui fut omniprésent que la démocratie électorale serait la pointe de l'histoire humaine s'est dissipé. La jeunesse se mobilise autour de la dénonciation d'un impensé collectif par lequel l'Occident (et notamment l'ancienne puissance coloniale) s'est posé en modèle universel alors qu'il a débouché, ici et là, sur la formation d'États de non-droit. Elle a été forgée ailleurs ; elle se formule dans les langues officielles (anglais, français, portugais) au service des seuls acteurs officiels. La tension démocratique que l'on rencontre dans les villes africaines s'exprime quant à elle avec d'autres idiomes. Elle révèle une « dissidence mentale ». Avec la jeunesse, un rééquilibrage symbolique est en cours, certes confusément. L'Union africaine, l'Europe, et notamment la France, restent associées à une conception

1. Jean-Louis Sagot-Duvauroux, *L'État mangeoire. Essai sur la corruption en Afrique à partir de l'exemple malien*, BiBook (autoédition), 2021, p. 18.

stricte de la démocratie par le truchement électoral, peu à l'écoute des nouvelles réalités, et de fait attachées à des dirigeants défaillants qui ne manquent pas, lorsque cela sert leur intérêt ponctuel, de faire dériver la colère populaire vers elles.

La démocratie, pour devenir substantielle, est par nature expérimentale. « Elle est la dérivée des possibles[1] », écrit Pierre Rosanvallon, la superposition interactive de modes d'expression, de procédures, d'institutions, chacun imparfait, mais qui ensemble lui donnent sens. Et la solution à la « fatigue » de la représentation « est d'en multiplier les modalités et les expressions au-delà du rôle indispensable et limité de l'exercice électoral », poursuit le penseur français. Cela signifie, dans le contexte africain, qu'il faut organiser la coexistence entre les deux espaces, le public administré et l'associatif digitalisé par des procédures de dialogue intersubjectives.

Cette coexistence dynamisée par l'échange et la conciliation peut être soumise à des perturbations à haute fréquence. La pandémie de Covid-19 est un ennemi invisible, plus effrayant qu'un despote. Mais elle est aussi un bon test sur l'état réel des divers types de démocratie représentative en Afrique. Au paroxysme des tensions, des peurs, des manques, une telle crise crée une prise de conscience de l'impéritie de l'État. Elle interpelle impitoyablement ses (in)capacités d'anticipation et de prévention des risques et de gestion des priorités sanitaires, alimentaires, éducatives et sécuritaires. Les mesures d'exception ont souvent une conséquence : la frontière se brouille entre démocratie fragile et régime autoritaire.

Pourtant, la démocratie, sous des formes qui s'inventent au quotidien par les mouvements citoyens mais qui restent encore à consolider,

1. Pierre Rosanvallon, *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris, Seuil, 2020, p. 246.

demeure le meilleur – ou le moins mauvais – vecteur permettant aux sociétés d'apprendre le « vivre ensemble » dans le changement perpétuel. Elle encourage non seulement la politisation du corps social au-delà du mécanisme électoral, mais également la confrontation des opinions, des valeurs et des projets de société.

En fin de compte, rien n'empêche de penser que les mutations en cours, portées par les mouvements sociaux et celles qui s'annoncent, imposées par la sortie de la pandémie virale et par la nécessité de construire un nouveau modèle économique et social, mieux armé pour l'anticipation et plus résilient, se manifesteront en dehors du champ électoral. Ces mutations peuvent contribuer à la création de *sécurités*, de *souverainetés*, de *solidarités* (les 3 S) plus solides que par le passé.

La lettre en forme de manifeste adressée le 13 avril 2020 aux dirigeants africains face à la pandémie par quatre-vingt-huit intellectuels africains derrière Wole Soyinka, prix Nobel de littérature, esquisse les contours de ce nouveau paradigme africain :

> Il s'agit […] de rompre avec la sous-traitance de nos prérogatives souveraines, de renouer avec les configurations locales, de sortir de l'imitation stérile […] de penser nos institutions en fonction de nos communes singularités et de ce que nous avons, de penser la gouvernance inclusive, le développement endogène […]. L'absence de volonté politique et les agissements de l'extérieur ne peuvent plus constituer des excuses pour nos turpitudes. Nous n'avons pas le choix : nous devons changer de cap. Il est plus que temps !

La transition vers la démocratie substantielle suppose que l'ouverture progressive de l'ordre social soit soutenue à chaque étape par des systèmes politiques et économiques profondément renouvelés.

Données en ligne sur l'état de la démocratie et les processus électoraux en Afrique

- Afrobarometer : *afrobarometer.org/fr*
- Bertelsmann Transformation Index (BTI) : *bti-project.org*
- Blog de Régis Marzin : *regardexcentrique.wordpress.com*
- Center for International Development and Conflict Management (CIDCM) : *cidcm.umd.edu*
- Center for Systemic Peace : *systemicpeace.org*
- Economist Intelligence Unit : *eiu.com*
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), African Democracy Encyclopaedia Project : *eisa.org*
- Freedom House : *freedomhouse.org*
- IFES Election Guide : *electionguide.org*
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) : *idea.int*
- Mo Ibrahim Foundation, Ibrahim Index of African Governance (IIAG) : *mo.ibrahim.foundation.iiag*
- National Democratic Institute (NDI) : *ndi.org*
- Observatoire des élections en Afrique de l'Ouest, WATHI et IRIS (depuis 2020) : *www.iris-france.org/observatoires/observatoire-des-elections-en-afrique-de-louest/*
- The Carter Center : *www.cartercenter.org/peace/democracy/index.html*
- Varieties of Democracy (V-Dem), Institute democracy index : *v-dem.net*
- World Bank, Worldwide Governance Indicators : *govindicators.org*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

Aux urnes, l'Afrique ! 11

Le vote a une histoire 11

Le temps des possibles (1960-1990) 13

Le temps de l'ouverture (1990-2010) 18

Le temps du bilan (2010-2020) 23

Le retour des militaires ? 31

Les « anomalies » de la démocratie procédurale 37

Le paradoxe de l'incertitude 37

La gestion du cycle électoral 41

Le rôle de l'argent 46

À notre tour de manger ! 49

Les commissions électorales, quelle indépendance ? 51

Les observations, quelle efficacité ? 55

Les contrôles parallèles, quelle pertinence ? 59

Voter en temps de pandémie 63

L'élection, un marché de dupes ? 69

Le vote, un marché imparfait ? 69

L'enregistrement, un rituel de mise au pas ? 72

Un vecteur de violence ? 76

Des votes ethniques ? 83

Les classes moyennes : quelle posture politique ? 87

Le vote diasporique : quel poids ? 91

La fatigue du vote 93

La validité contestable de la thèse de la transition 93

Le non-respect de la durée des mandats 97

L'addiction au pouvoir 103

L'autocrate et son piège 106

L'exubérance partisane 109

La possibilité d'alternance 111

Le « retour des rois » 115

La fatigue du vote 117

Quand le ventre est vide, l'urne sonne creux ! 120

L'inclusion limitée des jeunes, mais croissante des femmes 122

Manger moins vite et moins seul ! 124

Quatre configurations politiques 127

Une typologie basée sur six indicateurs synthétiques 128

Limites de l'exercice de la typologie 142

Une démocratie à (ré)inventer 147

L'affirmation de la société civile 147

Le balai du citoyen 149

L'interaction digitalisée 156

Le contrôle hors les urnes 158

De nouveauxmodèles d'action 160

Vers une démocratie binaire ? 164

Conclusion 167

DANS LA MÊME SÉRIE

Romain Bendavid, Flora Baumlin, *Les chemins de l'égalité. Les femmes, les hommes et le travail*

Gilles Candar, *Jaurès et la vie future*

Stewart Chau, *L'opinion des émotions*

Amandine Clavaud, *Droits des femmes : le grand recul ? À l'épreuve de la crise sanitaire en Europe*

Jean-Jacques Kourliandsky, *Amérique latine. Progressisme et démocratie en question. 2000-2021*

Kako Nubukpo (dir.), *Du franc CFA à l'éco. Demain, la souveraineté monétaire ?*

Stéphane Travert, *Pourquoi L'abstention ? Répondre à la crise de confiance politique*

Achevé d'imprimer en mars 2022

par Printcorp

Dépôt légal : avril 2022

Numéro d'édition : 5087

Numéro d'impression :

Imprimé dans l'Union européenne