

Kenya : discordances entre technique électorale et discours politiques extérieurs

Régis Marzin, Paris, 19 septembre 2017

La qualité des processus électoraux dépend beaucoup plus de la nature des régimes, que des données observables sur ces processus électoraux¹. La règle des élections en dictature est qu'il n'y a pas en dictature d'élection correcte ou même douteuse sans une transition préalable². La persistance des dictatures stables en Afrique, vingt en 2017, provoque un grand nombre d'élections au processus électoral détourné. Positivement, la possibilité pour la population de choisir ses dirigeants permet de considérer un pays comme démocratique, et, les régimes démocratiques ne connaissent pas d'élections 'mascarades', au processus électoral détourné volontairement selon le fonctionnement normal du régime, mais parfois des élections avec des défauts dans le processus et des fraudes, qui altèrent partiellement la qualité démocratique et peuvent rendre les élections 'douteuses'³.

Parler des élections en Afrique nécessite un classement préalable des pays selon la nature des régimes : de type dictatorial stable, de type démocratique ou parmi d'autres types de régimes intermédiaires ou complexes⁴. L'évolution de la nature des régimes correspond à l'histoire électorale de chaque pays depuis 1990. C'est pourquoi, rien ne sert, à partir du cas du Kenya en 2017, de tirer des conclusions hâtives sur la qualité des missions électorales en Afrique, sur le rôle des Cours constitutionnelles ou suprêmes, ou sur le travail des Commissions électorales nationales indépendantes.

Le Kenya a connu 5 phases depuis 1990, visibles dans son histoire électorale. Entre 1978 et 1990, Daniel Arap Moi gouvernait en parti unique. Son parti, le Kenya African National Union (KANU) était au pouvoir depuis l'indépendance en 1963. Entre 1991 et 2002, Daniel Arap Moi est resté au pouvoir en multipartisme, stabilisant une dictature de type 'ancien parti unique sans alternance'. En 2002, c'est la limitation à deux mandats dans la constitution de 1969 (article 9.2), en forçant le dictateur en place depuis 24 ans au départ, qui a permis l'alternance de président et de parti au pouvoir. Le Kenya devenait exemplaire en termes de transition vers la démocratie. Entre 2003 et 2007, pendant la présidence de Mwai Kibaki du parti DP, la démocratie s'est stabilisée.

Le pays est entré en crise électorale en 2008, dans une quatrième phase, quand Mwai Kibaki (PNU) a été officiellement réélu en battant Raila Odinga (ODM). L'élection du 27 décembre 2007 a été contestée. Suite aux violences faisant plus de 1133 morts⁵, une solution a été trouvée dans un partage du pouvoir et un gouvernement de coalition, mais la démocratie n'était plus clairement établie. Aux législatives, le parti Orange Democratic Movement (ODM) et ses alliés avaient obtenus 102 sièges sur 210, dont 99 à l'ODM, et le Parti de l'unité nationale (PNU) et ses alliés 78, dont 43 au PNU et 14 au Kanu. Le résultat des législatives contredisait le résultat officiel de la présidentielle, qui pouvait facilement être contesté.

En 2012, le leader du KANU et vice-Premier ministre, Uhuru Kenyatta, maintenant allié à Mwai Kibaki, a été mis en examen par la Cour pénale internationale pour crimes contre l'humanité commis lors des violences postélectorales. Il a été élu de manière contestée en 2013 avec officiellement 50,07% des voix contre 42,28% à Raila Odinga (ODM). Un effort a été mené au niveau du fichier électoral puisque le Kenya a tenté, avec l'entreprise française Morpho, de mettre en place une authentification biométrique le jour du vote⁶, ce qui

¹ Les élections sans démocratie de mars et avril 2016, Régis Marzin, 5 juillet 2016, 3., https://regardexcentrique.wordpress.com/2016/07/05/les-elections-sans-democratie-de-mars-et-avril-2016-en-afrique/#_Toc455424807, <https://electionsafrique.wordpress.com/2016/05/04/congo-brazzaville-djibouti-tchad-le-cercle-vicieux-des-processus-electoraux-sans-democratie/>

² Après 26 ans de démocratisation, dictature et démocratie bientôt à l'équilibre en Afrique, 6.5.2, R.Marzin, 30.3.16, https://regardexcentrique.wordpress.com/2016/03/30/apres-26-ans-de-democratisation-dictature-et-democratie-bientot-a-lequilibre-en-afrique/#_Toc447135229, 2016 : Année des coups d'Etat électoraux en Afrique, R.Marzin, 27.4.17, https://regardexcentrique.wordpress.com/2017/04/27/2016-annee-des-coups-detat-electoraux-en-afrique-et-democratisation-de-lafrique-depuis-1990/#_Toc481083376

³ Après 26 ans de démocratisation, dictature et démocratie bientôt à l'équilibre en Afrique, 6.2, Régis Marzin 30 mars 2016, https://regardexcentrique.wordpress.com/2016/03/30/apres-26-ans-de-democratisation-dictature-et-democratie-bientot-a-lequilibre-en-afrique/#_Toc447135216

⁴ 2016 : Année des coups d'Etat électoraux en Afrique, R.Marzin, 27.4.17, 1.4 https://regardexcentrique.wordpress.com/2017/04/27/2016-annee-des-coups-detat-electoraux-en-afrique-et-democratisation-de-lafrique-depuis-1990/#_Toc481083368

⁵ 1500 selon d'autres sources

⁶ La biométrie électorale en Afrique, RMarzin, 10.6.15, https://regardexcentrique.wordpress.com/2015/06/10/la-biometrie-electorale-en-afrique-dossier/#_Toc421657763

n'avait encore été réalisé qu'une fois en Afrique, au Ghana en décembre 2012. L'entreprise Morpho a échoué sur l'authentification le jour du vote.

Les législatives sont généralement plus difficiles à frauder en raison de la proximité des contrôles. Le 4 mars 2013, l'Alliance Jubilee du Uhuru Kenyatta avait obtenu 167 sièges sur 349, soit 47,85% des sièges à comparer aux 50,07% des voix à la présidentielle pour 141 pour l'Alliance CORD (ODM) de Raila Odinga) soit 40,40% des sièges à comparer 42,28% des voix pour Raila Odinga à la présidentielle. Les résultats des législatives confirmaient à peu près le résultat de la présidentielle et rendaient la contestation plus difficile.

Formellement, la démocratie revient en 2013 au Kenya, mais de manière très fragile. Il n'y a pas de dictateur sortant, il y a une limite de deux mandats de 5 ans dans la constitution de 2010 à l'article 142, les violences sont arrêtées, mais il reste des processus électoraux contestés. La difficulté provient du fait que le résultat réel de sortie des urnes en 2013 est assez proche d'un 50 / 50 qui font que des fraudes, même pour quelques pourcentages peuvent changer le résultat final. Le pays s'est restabilisé dans une démocratie fragile, dans une cinquième phase depuis 1990.

En 2017, il pouvait se prévoir de nouveau un résultat assez proche de 50 / 50 et des difficultés dans le processus électoral. C'est parce qu'en 2017, le scénario était un peu le même qu'en 2013, qu'il était aussi possible de prévoir des solutions et un contrôle plus strict du processus électoral, dont celui d'une cour indépendante de la CENI, nommée au Kenya 'Independent Electoral and Boundaries Commission' (IEBC). Ce rôle était celui de la Cour suprême. En l'absence de contrôle, la répétition du déroulement de 2013 pouvait multiplier la colère, avec une probabilité de violences. La Cour suprême savait que la conservation de l'état démocratique dépendait de son action. La qualité du processus électoral devait être amélioré, si l'IEBC était déficiente.

Actuellement, un processus électoral en Afrique s'analyse en fonction de la nature du régime organisateur puis en fonction du contexte qui entoure ce processus électoral, avant d'étudier le processus électoral en tant que tel. Au-delà de la nature du régime politique organisateur, entre démocratie et dictature, se vérifie, en résumé, la répartition des richesses, les particularités nationales, la qualité de l'information et de la liberté d'expression, la qualité de l'Etat de droit, la solidité des institutions ou encore la cohérence du calendrier démocratique. Au Kenya, se distinguent, entre autres, une tendance au vote ethnique, une liberté d'expression et un état de droit corrects, le regroupement de six élections en une date. Ces élections ont permis de vérifier la solidité des institutions.

Concernant le processus électoral en lui-même, une évaluation peut mettre l'accent sur 5 autres points : l'existence ou non d'une manipulation du processus électoral en amont, la technique du processus électoral en amont, la gestion des candidatures et le déroulé des campagnes, le déroulement le jour du vote, et pour terminer, la compilation des procès-verbaux, l'annonce des résultats et le second niveau de contrôle final.

Le 8 août 2017, l'entreprise Morpho, OT Morpho depuis son rachat en mai 2017, a retenté l'authentification biométrique le jour du vote, un 7^e essai en Afrique après 5 réussites, au Ghana en 2012, 2015 et 2016, au Nigéria en 2015, en Ouganda en 2016. Morpho a installé une solution de transmission des résultats.

Au moment de la compilation des procès-verbaux, le conflit s'est installé entre les deux partis, provoquant de premières violences qui feront ensuite au moins 21 morts. Le 11 août, l'IEBC a proclamé la victoire d'Uhuru Kenyatta (Jubilee) avec 54,27% des voix contre 44,74% à Raila Odinga (Nasa). Malgré la démocratie formellement installée, le conflit reprenait autour d'un score assez proche de 50 / 50 pour lequel tout décalage dans les résultats prenait de l'importance. La numérisation de la compilation des résultats locaux au niveau national a commencé à faire débat. La contestation des résultats par la Nasa a paru d'abord peu documentée.

Les législatives et des sénatoriales avaient lieu également le 8 août 2017. Les kényans éalisaient aussi les gouverneurs et les assemblées des 47 pays créés par la Constitution de 2010. Alors que la tension montait sur la présidentielle, très peu d'informations ont circulé sur les législatives. Dès le 11 août, après l'annonce de la CENI, le Jubilee se donnait majoritaire à l'assemblée sans chiffre, l'information était incertaine. La presse a repris alors l'information du parti Jubilee ayant des gouverneurs dans 25 comtés sur 47. Le 13 septembre, une majorité pour Uhuru Kenyatta et le Jubilee est évoquée, mais sans chiffres précis permettant de comparer les

résultats des législatives et de la présidentielle. Le 14 septembre, le journal Le Monde évoque « près des deux tiers des 349 parlementaires kényans port(ant) l'étiquette de Jubilee, le parti de M. Kenyatta, ou de partis affiliés. » Le flou subsiste sur le nombre de députés des partis affiliés.

Aucune législative en Afrique depuis plusieurs années n'a été aussi peu documentée et commentée. L'hypothèse d'une cohabitation n'a pas été évoquée. Globalement, le manque d'information sur les résultats des législatives, sénatoriales et gouverneurs et les assemblées des 47 pays, a révélé une profonde confusion dans la compilation des résultats, comme si l'IEBC avait perdu la maîtrise de l'ensemble des compilations des résultats. La focalisation sur la présidentielle avertit aussi d'une fragilité dans l'installation de la démocratie.

Le 1er septembre, le résultat de la présidentielle a été annulé par Cour suprême, qui a 21 jours pour publier le jugement final. L'IEBC a annoncé le 4 septembre que le scrutin serait réorganisé le 17 octobre, avec uniquement les 2 principaux candidats. Cette annulation qui n'était pas une surprise a été internationalement vue comme une surprise, principalement en raison des missions d'observation.

Il y avait 5 missions d'observations, celles de l'Ua, de l'Ue, du centre Carter, des Nations du Commonwealth, et de la Communauté d'Afrique de l'Est. Ces missions d'observations ont été critiqués dans certains media, pour avoir manqué à leur mission de trouver les raisons de l'annulation et surtout pour avoir donné une impression de processus terminé. Mais elles ne sont pas du tout au même niveau de compétence, de crédibilité ou de responsabilité. Cela montre aussi les difficultés des journalistes à comprendre les processus électoraux, cas par cas et en général en Afrique.

La mission de l'Ua menée par Thabo Mbeki n'a pas joué un grand rôle, mais les missions de l'Ua jouent rarement un rôle. Elles sont connues pour leur manque de compétences et de moyens, pour la soumission aux ordres des chefs d'Etats, pour les validations de processus électoraux détournés ou d'inversions évidentes de résultat, comme lors des présidentielles au Tchad et à Djibouti en 2016. Tant que les nombres de chefs d'Etat des dictatures stables et des démocraties seront à l'équilibre, il y aura peu d'espoir concernant les missions de l'Ua.

L'ancien président du Ghana, John Mahama, menait une mission des Nations du Commonwealth, qui a rapidement conclu un traditionnel « crédible, juste et inclusive ». John Mahama s'est précédemment illustré au Togo en 2015, en venant en aide à Faure Gnassingbé pendant la compilation de la Ceni lors du détournement du processus électoral de la présidentielle. Avec Alassane Ouattara, il avait justement permis au dictateur d'imposer le résultat en arrêtant la vérification des procès-verbaux. Le choix de ce chef d'Etat sur une mission au Kenya montrait le peu de valeur des missions des Nations du Commonwealth. La mission de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) était dirigée par un politicien ougandais de 82 ans, Edward Rugumayo, du parti politique au pouvoir en Ouganda, dictature familiale des mascarades électorales, sans alternance de président ou de parti depuis 1986. Il s'agissait d'une autre mission optionnelle sans valeur.

La Fondation carter dont la mission était menée par John Kerry n'est qu'une fondation, et elle ne pèse donc pas institutionnellement. John Kerry, homme politique qui agit en tant que tel, n'a peut-être pas de compétences techniques en processus électoraux. S'il a insisté sur une nécessité pour l'opposition de reconnaître une défaite ou de contester juridiquement, cela a rappelé que les priorités des politiques peuvent être différentes des priorités des contrôleurs techniques de processus électoraux ou des juges. Un processus électoral est assez complexe ou un politicien a des objectifs cachés.

La seule mission dont la responsabilité au niveau institutionnel et les compétences étaient reconnues était celle de l'Ue. Cette MOE-UE suivait celle, stratégique, du Gabon lors de la présidentielle de 2016. La chef de la mission composée de techniciens, était Marietje Schaake, députée européenne des Pays-bas. Elle était accompagnée d'une délégation de députés, plus politique, menée par David Mc Allister, un député allemand Président de la commission des Affaires étrangères du Parlement Européen depuis février 2017.

La MOE-UE et le SEAE de l'UE ont communiqué au moins 5 fois, par un communiqué de la MOE-UE et un avis préliminaire de 15 pages le 10 août, un avis de Federica Mogherini le 13 août, un communiqué de la MOE-UE le 16 août, un communiqué de la MOE-UE le 1^{er} septembre, et un avis de Federica Mogherini le 5

septembre. Le plus apparent a été l'avis de la Haute-représentante du SEAE, Federica Mogherini, le 13 août : « L'IEBC est parvenue à comptabiliser les votes d'une manière transparente et inclusive. La mission d'observation électorale de l'UE, en concertation avec d'autres missions électorales, continuera d'observer le comptage des voix et d'examiner les contestations électorales jusqu'à l'issue du processus. Toutes les forces politiques doivent désormais se tourner vers l'avenir et travailler main dans la main, aux niveaux national et local, pour le bien du pays et du peuple kényan dans son ensemble. À l'instar de l'Union africaine, l'UE attend de l'opposition qu'elle respecte les résultats et use de tous les moyens juridiques à sa disposition pour déposer des recours et des plaintes. »

Ce message a été aussitôt suivi en France le 13 août par un communiqué de l'Élysée : « Le Président de la République française félicite le Président Kenyatta pour sa réélection et se joint à toutes les voix qui, comme le Président de l'Union africaine, expriment leurs préoccupations face aux violences et appellent à l'apaisement et au respect des règles du jeu démocratique, y compris l'exercice de la contestation par les voies légales. » A ce stade, les politiciens européens laissaient penser que le processus électoral était terminé, même si la formulation européenne laissait deviner une réalité plus complexe.

Pourtant, les techniciens européens étaient assez loin des avis des politiciens et de leur hiérarchie 'politique'. Le 10 août, Marietje Schaake, chef de la mission d'observation électorale de l'Union européenne demandait des vérifications, alors qu'au même moment, David Mc Allister déclarait, au contraire : « Après des élections aussi compétitives, il est maintenant temps pour les politiciens kenyans de rassembler les gens et de travailler à une société inclusive et socialement solidaire pour tous les Kenyans. ». Selon lui, il n'y avait déjà plus rien à vérifier. Le 13, en pleine période de vacances, Federica Mogherini, sans doute en accord avec sa direction Afrique a commis la même erreur. L'incohérence entre les politiques européens et leur MOE-UE est devenue criante le 16 août quand la MOE-UE a publié le communiqué : « La MOE de l'UE appelle la commission électorale du Kenya à publier rapidement toutes les formes de résultats, la règle de droit à suivre et l'espace pour la société civile ». Même si la MOE-Ue n'a pas réussi à bien comprendre les problèmes techniques pour communiquer dessus, elle est restée consciente des conséquences de l'existence de ces problèmes.

En 2010, lors la MOE-UE du Togo, suite à une inversion probable de résultat, un conflit était apparu entre techniciens rédacteurs d'un rapport technique et les politiciens européens, à l'époque probablement influencés par Louis Michel. Le SEAE avait sabordé le travail de la MOE-UE et empêché qu'il ait une influence.

Marietje Shaake, en dit plus le 12 août, interviewée sur RFI, parlant des positions de l'opposition : « Je suis surprise qu'ils refusent de déposer des recours car durant le processus, l'opposition est allée devant des tribunaux de nombreuses fois. Donc je pense qu'il n'y a qu'une seule option, c'est d'aller s'adresser à la commission électorale et à la justice. J'ai aussi été surprise qu'ils remettent en cause notre impartialité. Nous sommes totalement indépendants, y compris vis-à-vis de nos propres diplomates en poste ici. Nous pouvons aller contre l'avis de nos chancelleries, c'est ce qu'avait souhaité l'Union européenne... Maintenant c'est aux leaders politiques de prendre leurs responsabilités. Les électeurs ont parlé, si certains sont mécontents du résultat, ils peuvent le contester, c'est légitime, mais il faut passer par les tribunaux... Il y a de profondes cicatrices liées à des violences électorales passées. Mais d'énormes efforts ont été faits par la société civile, les religieux, pour améliorer la coexistence ici au Kenya. » En période sensible, Marietje Shaake révélait qu'elle s'opposait à des diplomates européens.

La défaillance de l'Ue, qui est très souvent crédible en observation électorale, est aussi plus grave que celle de l'Ua qui n'est, elle, pas crédible. La responsabilité de l'erreur européenne est surtout au niveau du Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Les MOE-UE sont par ailleurs gérées par la Commission européenne et son Service des instruments de politique étrangère et non par le SEAE.

La chercheuse Marie-Emmanuelle Pommerolle, directrice de l'Institut français de recherche en Afrique à Nairobi, indiquait le 1^{er} septembre dans Jeune Afrique : « Tout le monde avait en mémoire le précédent de 2013, lorsque Raila Odinga avait contesté les résultats de l'élection présidentielle devant la Cour suprême. À l'époque, Uhuru Kenyatta l'avait emporté avec seulement 50,03 % des voix. Cela n'avait pas empêché la Cour de valider l'élection avec un jugement perçu par beaucoup d'observateurs comme injuste et peu fondé d'un point de vue juridique... En 2013, l'opinion publique craignait le retour des violences post-électorales après

celles de 2007 et 2008 – qui avaient fait plus de 1 100 morts et 660 000 déplacés. Il y avait alors une certaine pression autour des juges pour confirmer les résultats et ne pas ouvrir un nouveau cycle de violences. Quatre ans plus tard, cette rhétorique ne prédomine plus. »

Il semble probable que les diplomates aient sacrifié la qualité du processus électoral par réflexe de maintien de la paix. La Responsabilité de protéger existe au niveau de l'Onu et des Etats influents à l'Onu, mais il n'existe pas de 'responsabilité d'œuvrer pour la démocratie' contraignante. Une fois encore, la 'responsabilité de protéger' a pu avoir un effet négatif sur la qualité d'un processus électoral. Cette fois, cela s'est déroulé dans un pays en démocratie et non en dictature, et l'excuse pour négliger le processus électoral n'a pas été comme au Congo Brazzaville en 2016 ou 2017 de 'limiter' les massacres de l'armée.

Le 2 juin 2017, écrivant à Emmanuel Macron, le Collectif de Solidarité avec les Luttes Sociales et Politiques en Afrique, à Paris, demandait de « reconsidérer la Responsabilité de protéger les populations dans le cas des conflits électoraux pour éviter que la crainte d'un alourdissement du bilan des victimes ne conduise à accepter le maintien d'un régime non-démocratique au travers d'une élection fraudée ou au résultat inversé. » et cette recommandation mériterait d'être étendue au besoin de ne pas accepter « un recul dans la qualité des processus électoraux en régime démocratique ».

L'outil des missions d'observations électorales est essentiel, pour accroître la qualité des processus électoraux en Afrique. Le rôle des institutions de contrôle, la justice ou les Cours constitutionnelles ou suprêmes n'est pas seulement de confirmer le résultat, il est aussi de vérifier l'absence de fraudes. Au Gabon en 2016, la communauté internationale a osé hypocritement renvoyer le vrai vainqueur vers la Cour constitutionnelle partie prenante dans la dictature. En démocratie, l'exigence est de garantir des processus électoraux sans fraude. En démocratie bien établie, en 2012, au Ghana, John Dramani Mahama, a été élu avec 50,70% des voix avec une contestation en justice et un soupçon d'inversion de résultat. Au Bénin, le niveau des fraudes au premier tour de la présidentielle du 13 mars 2011, lorsque Yayi Boni a été élu avec 53,14% des voix, n'a jamais été correctement explicité.

En plus de la prévention des massacres électoraux, la question posée au Kenya en 2017 est la relation entre technique et politique. L'exemple kenyan rappelle que les politiques des pays démocratiques influents aux Nations-Unies ou à l'Ue n'accordent pas une considération suffisante à la technique des processus électoraux en Afrique. En outre, Onu et Ue tiennent compte de la mise en place actuelle de discussions entre l'Onu, l'Ue et l'Ua pour donner plus de place à l'Ua, selon les principes de complémentarité et de subsidiarité, même si l'Ua n'aide pas à la démocratisation de l'Afrique, comme l'a montré l'implication en 2016 du président de l'Ua, Idriss Déby, dans deux inversions de résultat de présidentielle, au Tchad et au Gabon. Cette influence de l'Ua sur l'Ue pourrait aussi expliquer l'erreur du SEAE de l'Ue et de l'Elysée le 13 août.

Suite aux missions électorales au Gabon et au Kenya, un décalage entre les politicien-ne-s en Europe et la réalité électorale apparaît. Actuellement des députés européens, dont Jo Leinen, se sentent obligés de mettre la pression sur le SEAE et les Etats membres européens, en particulier la France, pour continuer d'avancer sur les conséquences de la mission d'observation électorale de 2016 au Gabon, comme le montre la résolution du parlement du 14 septembre 2017.

L'observation électorale reste un point fort de l'Union européenne. Mais, à force de refuser d'accorder une importance suffisante aux processus électoraux, qui mettraient les diplomates face à des difficultés à cause des dictatures en Afrique, à force d'absence de fermeté sur les questions électorales, les politicien-ne-s européens aboutissent à reporter les tensions en interne des institutions et à y créer du clivage. Il n'est pas encore clair pour tout le monde, que la prévention des crises et massacres en Afrique passe aussi par le renforcement de la qualité des processus électoraux, dans une approche globale. Le débat continuera sur d'autres pays, par exemple, sur le Tchad, où poussée par les dirigeants français, la Commission européenne vient d'annoncer 550 Millions d'Euros de Fonds européen de développement supplémentaires, sans avoir commencé à discuter des garanties nécessaires sur les élections législatives à venir.

Régis Marzin, Paris, 15 septembre 2017, publié le 19 septembre