



## Processus électoral et démocratisation au Niger

**I**L est communément admis en science politique que les élections sont une condition nécessaire mais non suffisante de la démocratie. Dans les pays africains, elles ont surtout été analysées comme une formalité « cynique », un rituel destiné à légitimer le pouvoir des autocrates nés des partis uniques ou des régimes militaires. Du coup, les élections n'ont jamais pu constituer un enjeu important du fait de la quasi-absence de compétition. L'avènement du multipartisme a permis de se rendre compte de la faiblesse des technologies électorales générées par les régimes monopartisans. Ce déficit technologique peut être illustré par les difficultés multiples rencontrées dans la conduite du processus démocratique.

Au Niger, comme dans beaucoup de pays africains, la Conférence nationale souveraine tenue à partir du 29 juillet 1991 a permis d'instituer un pouvoir de transition dont le but principal était de conduire le processus démocratique à son terme par l'organisation d'élections concurrentielles « libres » dans

un système multipartisan qu'une nouvelle constitution devrait consacrer. Alors que les débats se focalisaient sur le programme des partis, les dénonciations réciproques, l'origine ethnique des candidats, le processus démocratique a failli, à chaque consultation, être remis en cause par l'impréparation et l'inexpérience des structures étatiques à gérer des élections ouvertes dans le respect strict des règles élémentaires de la démocratie.

L'objet de cet article est de mettre en évidence ces faiblesses à travers le processus électoral tel qu'il s'est déroulé au Niger. Loin d'être simpliste, cet objet est déterminant si l'on en croit les contestations que subissent les nouveaux élus de la dernière génération issue de la vague de démocratisation qui déferle depuis quelques années sur le continent. Le processus électoral au Niger a couvert plusieurs consultations : un référendum en décembre 1992, des élections législatives en février 1993 et des élections présidentielles en février et mars 1993. Il serait impossible ici de l'étudier

exhaustivement. On se contentera plus modestement, pour illustrer notre propos, de relever quelques séquences, parmi les plus significatives, mais toutes aussi déterminantes les unes que les autres pour montrer la vulnérabilité à laquelle le processus électoral a été continuellement soumis.

A la première étape de ce processus se trouve le choix du mode de scrutin. On sait que ce choix n'est jamais dépourvu d'arrière-pensées politiques et le Niger n'a pas échappé à cette règle. A ce niveau, les débats ont opposé les partisans de la représentation proportionnelle qui voyaient par là un moyen d'assurer à leurs formations politiques une représentation minimale à l'Assemblée nationale, et les partisans du scrutin majoritaire qui tablaient sur leur assise politique locale pour conquérir le pouvoir d'État.

En second lieu arrive la mise en place des organes de gestion du processus électoral. Ici, les principales institutions du régime de transition, à savoir le HCR (Haut conseil de la République) et le gouvernement, s'étaient respectivement dotés d'organes propres. Le HCR installa la COSUPE (Commission de Supervision et de contrôle des élections) dont la mission fondamentale fut le contrôle des élections. De son côté, le gouvernement s'est vu confier la tâche d'assurer l'organisation matérielle des opérations électorales à travers la CNE (Commission nationale des élections). Là, les enjeux se situent au niveau de la délimitation du champ de leurs compétences ainsi que du choix de leurs membres. Malgré les attributions clairement définies de chacune de ces institutions, en dépit de leur indépendance proclamée, elles n'ont pas pu échapper aux luttes des par-

tis qui voulaient s'en assurer le contrôle à travers la désignation de leurs membres, afin d'en influencer les travaux. Une fois ces institutions mises en place, au nombre des tâches qu'elles doivent exécuter, figurent la popularisation du projet constitutionnel, le découpage électoral, puis l'identification des électeurs. Cette dernière opération peut être décomposée en deux épisodes : l'établissement des listes électorales et la distribution des cartes d'électeur.

La campagne pour la popularisation de la constitution en vue du référendum a occupé une place de choix dans le déroulement du processus. Ailleurs, il a suffi parfois que les médias s'en chargent. Ici, en raison de certaines données sociologiques relatives à la culture politique (non accès à la langue française, caractère exogène du langage politique, rapport à la culture démocratique), il a fallu que les hommes politiques descendent dans l'arène pour expliquer le contenu de la constitution et ses implications. Le point d'achoppement ne s'est pas situé au niveau du débat sur les institutions, leur équilibre, etc. Les débats les plus houleux ont surtout été provoqués par la nature de l'État, telle que la nouvelle constitution la proposait. Les associations islamiques se sont mobilisées contre l'État laïc proposé par le projet, en menant une campagne qui a failli conduire à son rejet, sans le compromis auquel elles sont parvenues avec le pouvoir de transition, à savoir le remplacement du mot laïc par « non confessionnel ».

Concernant le découpage électoral, il faut reconnaître que les limitations du nombre des circonscriptions, pour les élections législatives, aux sept départements administratifs et à la communauté urbaine de Nia-

me y a fait rebondir l'inépuisable débat sur la représentation des minorités ethniques à l'Assemblée nationale. En effet, le doute a persisté sur les capacités du scrutin de liste départemental à permettre à des candidats issus de certains groupes ethniques minoritaires sur le plan national d'espérer obtenir des sièges de députés. Dans le traitement de ce problème extrêmement sensible, le pouvoir de la transition a réagi par la création de huit circonscriptions spéciales, censées représenter un certain nombre de groupes ethniques à qui on demandait d'élire un député chacun au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Une telle décision ne fit pas l'unanimité au niveau des forces politiques engagées dans les batailles électorales tant pour des questions de divergence idéologique sur la construction nationale, que pour des raisons d'opportunité politique car ne disposant pas de la même assise électorale dans les nouvelles circonscriptions.

Concernant les listes électorales, on aurait pu penser qu'il serait suffisant de s'appuyer sur les résultats du dernier recensement de 1988 pour parvenir à une liste acceptée par tous les acteurs en présence. Compte tenu des désaccords sur la fiabilité de ces listes, il a fallu en confectionner de nouvelles. Ce ne fut guère une tâche facile si l'on considère la mobilité de l'électorat (flux migratoire, déplacement temporaire, nomadisme) et l'étendue du territoire dont on sait qu'il est insuffisamment encadré sur le plan administratif. Par ailleurs, on notera des éléments de conjoncture liés non seulement à l'insuffisance des moyens financiers de l'État mais aussi à l'insécurité provoquée dans certaines parties du pays par la rébellion armée touarègue.

Après l'élaboration laborieuse des listes électorales, l'idée vint de l'informatiser. La tâche fut ardue en raison du délai très limité qui n'a d'ailleurs pas empêché le report des élections, de l'inexpérience de la structure chargée de l'informatisation et du manque de moyens matériels qu'il fallait mobiliser au plus vite. Un doute persistant a continuellement pesé sur cette opération sur laquelle planait les risques de fraude, de sabotage, de trucage et de partialité des principaux responsables de la direction de l'informatique. L'objet ultime de l'opération d'informatisation était la confection des cartes d'électeur qui devaient être disponibles dans toutes les villes, villages et hameaux du Niger avant les échéances électorales. Cette distribution a posé d'énormes difficultés liées à l'acheminement des cartes à leurs destinataires. On sait que beaucoup d'électeurs n'ont pas pu voter faute de disposer de leur carte à temps, ce qui constituait en soi un potentiel de contestation, donc de mise en doute des résultats des élections.

L'implantation des bureaux de vote a généré des difficultés de tous ordres nées de leur insuffisance et de leur localisation. Du reste, on sait que certains électeurs ayant pourtant leurs cartes n'ont pas pu participer au vote, faute de n'avoir pas pu trouver leur bureau ou encore dissuadés par la distance qui les en séparait. Il faut ajouter à ce problème un autre tout aussi déterminant, à savoir l'organisation interne des bureaux de vote. En effet, la composition de ces bureaux a été faite dans le souci de représentativité des différentes forces politiques en présence, afin d'éviter ou de réduire les contestations éventuelles qui remettraient en cause les résultats du scrutin. De nombreux

procès verbaux ont été contestés dans tel bureau de vote par tel parti. Il s'agit là d'une pratique qui est loin d'être exceptionnelle.

Toujours, au niveau de la procédure électorale, on a pu identifier plusieurs obstacles parmi lesquels on relèvera les difficultés soulevées par le vote par procuration et le choix des candidats en lice. Concernant le vote par procuration, on a observé un décalage entre les dispositions du code électoral et les réalités sociologiques. Alors que le code électoral s'évertue à préciser dans les moindres détails les conditions dans lesquelles est admis le vote par procuration, des difficultés évidentes sont apparues dans sa mise en œuvre. Pour illustrer ce propos, on peut donner quelques exemples significatifs. Selon le code électoral, une procuration, pour être valable, doit être légalisée. Quand on connaît la distance qui existe entre les électeurs et les services administratifs, on ne peut pas être surpris de la vacuité d'une telle disposition dont les effets sont discriminatoires. Le second exemple qui a défrayé la chronique a trait au vote des femmes en relations matrimoniales de polygamie. Combien de conjoints ne se sont-ils pas présentés le jour du vote avec les cartes d'électeur de leurs épouses, et le plus souvent sans procuration, dans l'intention d'accomplir le devoir d'électeur en lieu et place de ces dernières.

L'autre obstacle nous entraîne de plain-pied dans les questions liées à la distance culturelle et à la compétence politique. Dans un environnement où l'analphabétisme domine, il a fallu inventer des signes de reconnaissance pour chaque parti afin de permettre à la majorité des électeurs d'identifier le parti de son choix. Et là encore, des

problèmes restent en suspens compte tenu des difficultés nées de la traduction en langues nationales du langage politique inventé par les partis pour communiquer avec l'électorat.

Les multiples reports de date des consultations électorales auxquels on a assisté, met en exergue l'importance du calendrier électoral. A priori, une telle question paraissait banale, mais les hésitations et les controverses suscitées n'avaient pas manqué de la transformer en enjeu de lutte entre les différents protagonistes. D'abord, on notera les débats publics qui ont opposé le gouvernement et le HCR à propos de la détermination de l'organe compétent pour fixer le calendrier électoral. Par leur indécision, ces organes ont créé une ambiance de suspicion. En effet, les forces politiques se sont mises à douter de la volonté réelle de ces organes à organiser les échéances électorales et de leur intention réelle de respecter les clauses de l'acte 21 de la Conférence nationale qui interdisait à certaines personnalités d'être candidates aux élections présidentielles. Certains partis politiques sont allés jusqu'à organiser des manifestations publiques pour exiger non seulement le respect de l'acte 21 mais aussi la publication d'un calendrier électoral définitif. Il s'est ensuite posé le problème de la chronologie des consultations électorales après le référendum. Fallait-il organiser les élections présidentielles avant les législatives ou le contraire ? Là encore, que de divergences avant qu'on arrivât à un consensus sur l'organisation des législatives avant les présidentielles.

On pourrait penser que l'adoption d'un calendrier électoral largement accepté suffirait à conduire le processus à son terme. Loin s'en

faut. Une autre étape réside dans la validation des résultats du scrutin. On a pu identifier deux types de validation : une première institutionnalisée à travers la COSUPEL et la Cour suprême. La COSUPEL proclame les résultats provisoires et la Cour suprême les entérine ou non en leur donnant une valeur juridique. Ici, le problème fut celui des délais légaux requis pour valider et proclamer le résultat des élections. L'exemple le plus édifiant concerne l'élection présidentielle. La constitution prescrit des délais stricts de 14 jours entre le premier et le second tour de ces élections. Des confusions existent sur la détermination du moment à partir duquel courent les 14 jours. Faut-il compter à partir de la date du premier tour ou à partir de la date de publication des résultats officiels par la Cour suprême ? La réponse à cette question a donné lieu à de véritables batailles juridico-politiques qui ont conduit la Cour suprême, pour faire baisser la tension créée, à accélérer l'examen des résultats provisoires afin de hâter la procédure.

Une seconde forme de validation doit être retenue du fait de son caractère spécial aux pays du tiers-monde. Il s'agit de la caution qu'ap-

porte les observateurs internationaux invités en grande pompe et présents massivement sur le terrain. Loin d'être une simple mise en scène, les opinions qu'ils émettent sur les résultats en particulier et sur le vote en général donnent un cachet de légitimation qui résorbe les possibilités de contestation en augmentant le capital de crédibilité des résultats.

On pourrait encore identifier d'autres séquences non moins importantes. Mais l'objectif recherché ici, au-delà de l'objectivation des enjeux qui parsèment le processus électoral, était aussi d'attirer l'attention des chercheurs en science politique sur des objets inhabituels. On sait que bien des recherches se sont intéressées à la sociologie électorale (analyse des résultats électoraux et des modes de scrutin). Cependant, peu d'intérêt a été accordé à l'étude des processus électoraux qui impliquent non seulement une analyse des politiques publiques électorales dans leur dynamique agissante, mais aussi les enjeux qui les sous-tendent et les luttes qu'elles génèrent.

*Ali Illiassou*  
*Mahaman Tidjani Alou*