



**Observatoire Boutros-Ghali  
du maintien de la paix – Décembre 2019**



# **Le rôle des opérations de paix de l'ONU dans les élections : les cas du Mali et de la RDC**

**Paul Hammoud, Michel Luntumbue  
et Federico Santopinto**



**Global Affairs  
Canada**

**Affaires mondiales  
Canada**



Cette note a été réalisée grâce au soutien des Affaires mondiales Canada. Cependant, les propos énoncés dans cette publication ne sauraient en rien engager la responsabilité des organismes pilotes de l'étude, pas plus qu'ils ne reflètent une prise de position officielle des Affaires mondiales Canada.

## Introduction : quels fondements ?

La principale mission de l'Organisation des Nations unies (ONU) est de promouvoir et maintenir la paix et la sécurité internationale, notamment à travers le règlement pacifique des conflits<sup>1</sup>. L'organisation d'un scrutin représente par conséquent une étape fondamentale de tout processus de pacification, et est souvent considéré comme un marqueur du degré de réconciliation atteint par une société en crise. Dans ce cadre, les élections constituent inévitablement un centre d'intérêt essentiel pour l'ONU, surtout lorsqu'elles se tiennent dans des pays instables où une opération de paix est déployée<sup>2</sup>.

Chaque année, l'ONU fournit une assistance électorale à près de 60 pays<sup>3</sup>, dans le but d'accompagner l'institutionnalisation de la démocratie par la mise en place de processus électoraux libres, durables et crédibles, et ce à intervalles réguliers. Théoriquement l'organisation et le contrôle des élections relèvent de la compétence exclusive des États, et l'ONU reconnaît ce principe de souveraineté et d'appropriation nationale des élections. Aussi, *le consentement et la demande d'un État* sont des conditions préalables au déploiement d'une mission électorale onusienne. Cependant, dans des circonstances exceptionnelles, ces missions peuvent être imposées par la communauté internationale, en prenant donc une forme bien plus intrusive.

En fait, la typologie des missions électorales des Nations unies varie au cas par cas et s'adapte au contexte local et international. Il est néanmoins possible d'identifier cinq types différents de missions déployées par l'ONU<sup>4</sup>.

- **Observation électorale**

Les missions d'observation électorales des Nations unies sont de plus en plus rares. Cette activité est menée plutôt par d'autres institutions, les organisations régionales telles que l'Union européenne, l'Union africaine (UA), et subrégionales (CEDEAO, SADC) et la société civile internationale, nationale et locale. Les missions d'observation produisent des rapports d'évaluation mais n'interfèrent pas dans le processus électoral. Elles sont menées par des observateurs indépendants civils et jamais par des militaires. Les opérations de paix (OP) des Nations unies ne sont donc pas directement concernées par ce genre de mission. Elles peuvent néanmoins sécuriser les activités des observateurs, et leur fournir un appui logistique, notamment dans le domaine du transport.

- **Assistance technique électorale**

C'est l'activité électorale plus classique des Nations unies, menée le cas échéant à travers ses opérations de paix. Elle comporte une sécurisation des élections (renforcement des patrouilles et de la présence des Casques bleus dans des zones clés), des activités de conseil sur les aspects techniques des élections (lois et réglementations électorales, constitution des listes des électeurs, découpage des circonscriptions, juridiction électorale...), un appui logistique (par exemple pour la distribution ou le stockage du matériel électoral) et enfin un soutien aux activités d'information et

---

1. La Charte de l'Organisation des Nations unies, Chapitre I article 1.

2. Michel Luntumbue, [L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : une analyse comparée](#), Note d'Analyse du GRIP, 3 août 2012, Bruxelles.

3. Nations unies, Questions thématiques, [La démocratie](#).

4. Nations unies, Département Affaires politiques et consolidation de la paix, [Élections](#).

d'éducation des électeurs. L'assistance électorale est le plus souvent inscrite dans les mandats des OP déployées par les nations unies.

- **Supervision électorale**

Dans les cas de supervisions électorales, les Nations unies doivent contrôler et valider ou invalider toutes les différentes phases de l'organisation électorale. Les autorités nationales restent à la manœuvre, mais doivent obtenir l'approbation de New York si elles souhaitent voir leur processus électoral reconnu au niveau international. Elles sont donc censées se conformer aux injonctions de l'ONU. Ce type de mission est beaucoup plus intrusif que celui d'assistance électorale, qui se limite à fournir des conseils. Les supervisions électorales sont aussi beaucoup plus rares et requièrent un vote du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des Nations unies.

- **Certification électorale**

Les Nations unies peuvent en outre certifier les élections, bien qu'elles n'aient pas joué un rôle déterminant dans leur organisation. La certification est le processus juridique par lequel les résultats définitifs sont « certifiés » par l'autorité légitime. Généralement cette tâche incombe à une autorité nationale. Toutefois, le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale peuvent demander au Secrétaire général de jouer un rôle de « certificateur ». L'ONU est donc tenue de produire une déclaration finale attestant de la crédibilité de l'élection. Comme la supervision, la certification électorale est, elle aussi, plutôt rare. L'exemple plus récent est celui de la Côte d'Ivoire en 2011<sup>5</sup>.

- **Organisation des élections**

Dans de rares cas, lorsqu'elle doit opérer dans un contexte où les institutions étatiques se sont complètement effondrées, l'ONU peut assumer pleinement l'organisation d'élections. C'est ce qui s'est produit en 1992-1993 au Cambodge et en 2001 à Timor-Leste.

Les missions de supervision, de certification et d'organisation électorales sont bien évidemment plus intrusives que celles d'assistance ou d'observation électorale. Elles ont en effet un caractère contraignant, que les missions d'observation et d'assistance classiques n'ont pas. Ces dernières, contrairement aux premières, ne disposent d'aucun pouvoir pour faire respecter les conclusions de leurs rapports<sup>6</sup>.

Au sein de l'administration des Nations unies, la politique électorale est planifiée et supervisée par le « Département des affaires politiques et de consolidation de la paix » (DPPA) du Secrétariat des Nations unies à New York, qui dispose à ce propos d'une « Division de l'assistance électorale ».

Généralement, la mise en œuvre concrète de l'aide électorale sur le terrain est ensuite assurée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui est la principale agence d'exécution de programmes de coopération des Nations unies et qui dispose d'un programme spécifique à ce propos.

Toutefois, lorsque les activités de soutien électoral de l'ONU interviennent dans un pays où est déployée une opération de paix, les administrations de ces mêmes missions peuvent jouer un rôle prépondérant dans la mise en œuvre sur le terrain de l'aide électorale. Souvent, elles disposent pour cela d'une unité électorale. Celle-ci devra alors travailler en étroite coordination avec le PNUD (voir le schéma page 5).

---

5. Michel Luntumbue, L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC, op.cit.

6. Évariste Soron, *Assistance électorale*, Réseau de recherche sur les opérations de paix, 28 juillet 2012.



# 1. Le cas du Mali

## 1.1 Le mandat électoral de la MINUSMA

Avant que se tiennent les élections présidentielles maliennes du 29 juillet 2018, l'opposition du pays s'était adressée au Secrétaire général des Nations unies pour réclamer une mission de certification électorale<sup>7</sup>.

Cette requête s'explique au regard de la situation politique et sécuritaire du pays, qui était particulièrement complexe et précaire en 2018, tout comme elle le demeure actuellement d'ailleurs<sup>8</sup>. Dans ce contexte, le bon déroulement de l'élection présidentielle était un réel défi. Toutefois, malgré la situation fragile et volatile et les requêtes de l'opposition, Antonio Guterres a dû rappeler à ses interlocuteurs maliens que l'ONU ne déploie que très rarement des missions de certification électorale, et seulement quand le Conseil de sécurité le lui autorise<sup>9</sup>. Puisque ce n'était pas le cas, les Maliens ont donc dû se satisfaire d'une mission d'assistance électorale classique.

Celle-ci était d'ailleurs inscrite dans le mandat de la MINUSMA dès sa création en 2013 (RES 2100/2013). L'assistance électorale peut donc être considérée comme l'un des objectifs constitutifs essentiels de la mission. En 2013, d'ailleurs, les présidentielles étaient aux portes et le rôle attribué à la MINUSMA dans ce cadre était plus précisément celui de soutenir le scrutin de quatre manières<sup>10</sup> :

1. À travers une **assistance technique** (informatisation du processus électoral, mise en place d'outils de gestion des résultats, appui à l'actualisation du fichier électoral et à l'établissement des listes électorales dans et hors du Mali, conseils en matière de lois et réglementations électorales, renforcement de capacités des femmes pour leur participation au processus électoral en tant qu'électrices et candidates, aide au découpage des circonscriptions électorales, formation des personnes impliquées dans le processus électoral à tous les échelons).
2. À travers une **aide logistique** (soutien au déploiement du personnel, des fonds et du matériel nécessaire au bon déroulement des élections notamment dans les zones difficiles d'accès ou dangereuses, stockage du matériel électoral sensible).
3. À travers un **appui sécuritaire** (sécurisation des personnes impliquées dans le processus électoral, du matériel électoral, des bureaux de vote ainsi que des centres d'agrégation et de tout autre lieu stratégique au regard de la bonne tenue du scrutin). Cette mission est menée à travers le déploiement d'escortes et de patrouilles mais aussi via la mise en stand-by des Force de réaction rapide (FRR) et des moyens d'évacuation sanitaire (EVASAN), essentiellement dans les régions du Nord et à Mopti.
4. Ainsi qu'en termes de **sensibilisation et communication** (sensibilisation et éducation au vote, soutien aux activités de la société civile).

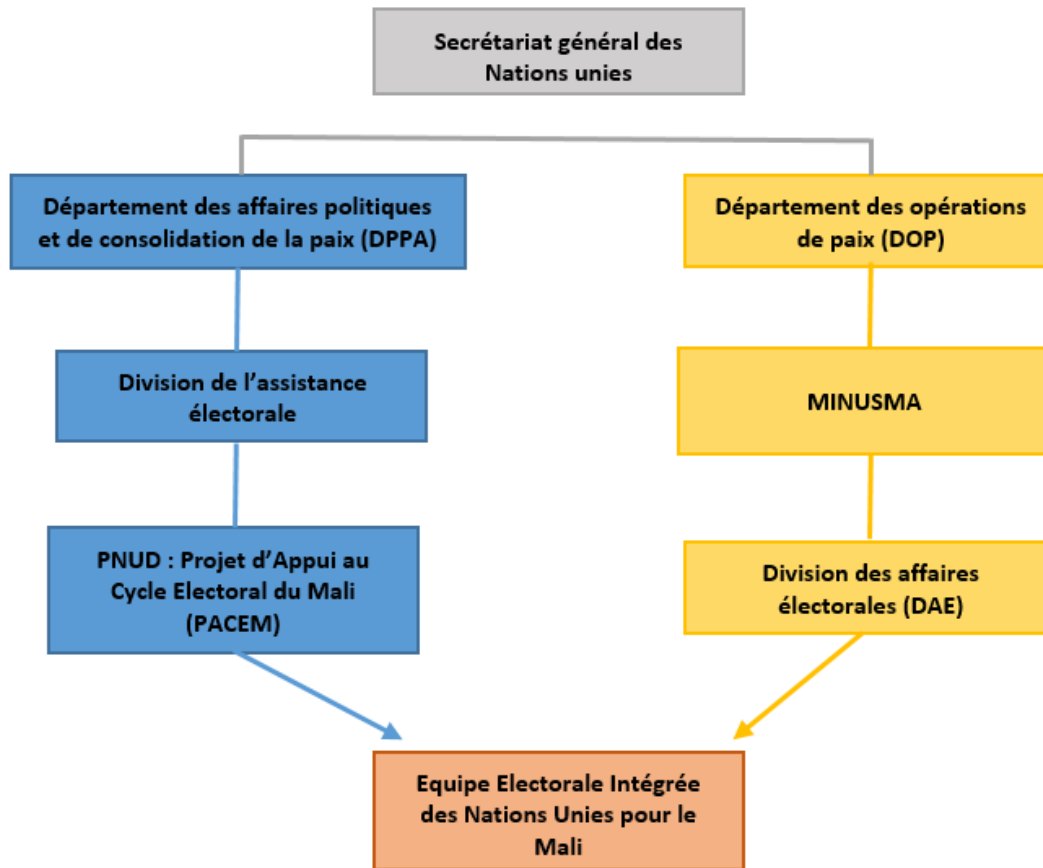
Pour accomplir son mandat électoral, la MINUSMA a été dotée d'une Division des affaires électorales (DAE). Celle-ci travaille avec le Projet d'appui au cycle électoral du Mali (PACEM) administré par le PNUD, et forment à cet effet l'Équipe électorale intégrée des Nations unies pour le Mali (en anglais : *United Nations Integrated Electoral Team* - UNIET).

7. « [L'ONU appuiera le Mali à organiser les élections en juillet](#) », *BBC news Afrique*, 31 mai 2018.

8. À propos de la situation au Mali, voir le [Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest, avril-juin 2018](#) publié par le GRIP.

9. Conférence de presse du Secrétaire général de l'ONU à Bamako, Mali, 30 mai 2018.

10. [Fiche d'information MINUSMA – Division des affaires électorales](#)



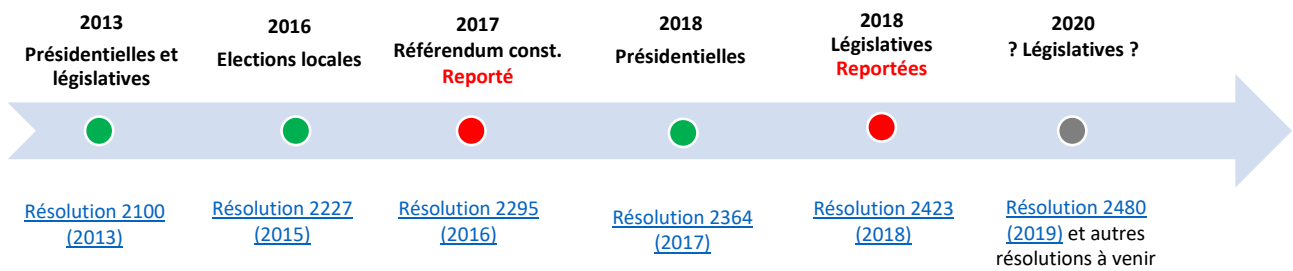
Au fil des années, le mandat électoral de la MINUSMA a été renforcé, bien qu'il n'ait pas réellement évolué dans la substance. Depuis 2013, chaque nouvelle résolution adoptée par le CSNU au sujet de la mission onusienne a confirmé que celle-ci devait soutenir les consultations électorales à venir. Notons toutefois que, à partir de 2015, le Conseil de sécurité a tenu à préciser que ce soutien devait se faire « ... dans les limites de ses moyens et dans ses zones de déploiement... »<sup>11</sup>.

En 2017, à un an des élections présidentielles et législatives particulièrement importantes, la portée du mandat électoral de la MINUSMA a été renforcée à travers la Résolution 2364. Le Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG) et chef de la MINUSMA, Mahamat Saleh Annadif, a en effet été chargé d'exercer ses bons offices auprès des acteurs politiques et institutionnels maliens afin de faciliter la tenue des élections présidentielles et législatives prévues en 2018<sup>12</sup>. Des organes ont été créés pour cela, dont un Comité stratégique consultatif présidé par le RSSG et regroupant d'autres représentants de la communauté internationale participant au processus électoral. Les précédentes résolutions concernant le Mali ne prévoyaient pas de manière aussi explicite ce rôle diplomatique demandé au chef de la MINUSMA, ce qui laisse à supposer qu'à partir de 2017 le rôle de celle-ci en matière électorale est devenu plus important que durant la période 2013-2016<sup>13</sup>.

11. Résolution 2227 (2015) du Conseil de sécurité, Résolution 2364 (2017) du Conseil de sécurité, Résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité.

12. Art. 8 de la Résolution 2364 du CSNU du 29 juin 2017.

13. [Projet d'appui au cycle électoral 2018 – 2019](#) entre le gouvernement du Mali et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Voir aussi le [Rapport annuel du PACE – Mali d'avril - décembre 2018](#).



## 1.2 Le rôle joué par la MINUSMA lors du scrutin présidentiel de 2018

À la veille du scrutin présidentiel de 2018, le directeur de la Division des affaires électorales de la MINUSMA, Martin Nandon, a clairement précisé les contours et les limites de sa mission en affirmant que : « *ce n'est pas la MINUSMA qui organise les élections, ce n'est pas la MINUSMA qui sécurise les élections. Les élections sont organisées et sécurisées par les autorités nationales du Mali. C'est une activité de souveraineté. Nous, nous sommes là à leur demande, pour les appuyer* »<sup>14</sup>.

L'Équipe électorale intégrée des Nations unies pour le Mali a pourtant été déterminante dans l'organisation du scrutin de 2018, tout comme dans ceux qui l'ont précédé depuis 2013. L'administration malienne en charge des élections a en effet dû faire largement appel au soutien technique, logistique et sécuritaire de la MINUSMA, avant, pendant et après le scrutin. Le rôle attribué au RSSG en matière de médiation a lui aussi été largement utilisé avant et après le scrutin.

- ➔ Le **soutien logistique** a été significatif. Le transport de matériel et de personnel électoral dans des régions isolées ou en conflit telles que Mopti, Bougouni, Kolondieba et Yanfolila n'aurait pas été possible sans la mission onusienne<sup>15</sup>. Plusieurs centaines d'agents électoraux, d'administrateurs et de préfets ont ainsi pu se déplacer dans les régions du centre et du nord. Les préfets et les agents impliqués dans l'organisation du vote ont également pu bénéficier de dizaines de véhicules de location mises à leur disposition par la mission. Celle-ci a joué en outre un rôle déterminant dans le stockage et la sécurisation du matériel électoral et a assuré le transport systématique de tous les candidats à la présidentielle dans le centre et le nord du pays afin qu'ils puissent y faire campagne. Seules les principales villes de ces régions ont néanmoins pu être couvertes par la campagne électorale pour des raisons de sécurité.
- ➔ Les **bons offices du chef de la MINUSMA**, Mahamat Saleh Annadif, se sont avérés importants pour apaiser les tensions entre les forces d'opposition et gouvernementales, surtout pendant la campagne électorale. Ce fut le cas notamment en juin 2018, suite à l'organisation par l'opposition d'une manifestation non autorisée, laquelle s'était terminée avec des incidents faisant 16 blessés parmi les manifestants et un blessé parmi les forces de l'ordre. Le chef de la MINUSMA, accompagné du Chef de la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel et du Représentant spécial de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Mali, étaient alors intervenus auprès des autorités maliennes et de l'opposition pour calmer les esprits. Suite à cette intervention, une nouvelle manifestation de l'opposition, cette fois-ci autorisée par le gouvernement malien, avait pu se tenir sans incidents<sup>16</sup>.

14. [L'Appui aux différents processus électoraux au Mali : un volet du mandat de la MINUSMA](#), ONU Actualités, 25 juillet 2018.

15. [Mission d'observation électorale de l'Union européenne – Mali 2018 – Rapport final](#).

16. Antonio Guterres, *Rapport du Secrétaire général, S/2018/866*, 25 septembre 2018.

- ➔ Dans le **domaine de la formation et de l'assistance technique**, la MINUSMA et le PNUD ont aussi joué un rôle important, notamment en contribuant à la rédaction du *Guide des agents électoraux* et à de multiples autres formations destinées à quelque 100 000 agents électoraux qui ont dû intégrer les 23 000 bureaux de vote disséminés dans le pays. Les Nations unies ont en outre formé le personnel de la Cour constitutionnelle appelé à résoudre les contentieux électoraux mais aussi les conseillers juridiques et les avocats des candidats et des partis. La Division électorale de la MINUSMA a enfin soutenu l'administration malienne dans ses activités de communication, de sensibilisation et d'éducation civique au vote, en travaillant en étroite collaboration avec la société civile malienne.
- ➔ Cette dernière a bénéficié d'un rôle important dans le dispositif onusien d'**aide à la sensibilisation**, notamment par l'action de l'Association malienne pour le Relèvement du taux de participation aux élections (AMRTPE). L'association a en effet eu « *la charge, avec l'appui des Nations unies, de la mise en place du projet de formation des médiateurs électoraux et de la mitigation des violences liées aux élections. Un projet qui a permis de former 1492 médiateurs à travers tout le pays* »<sup>17</sup>. L'AMRTPE a ainsi organisé le 17 juillet un atelier de renforcement des capacités des autorités administratives chargée des élections sur les bonnes pratiques à tenir pendant la période électorale. La cérémonie d'ouverture de l'atelier s'est tenue en présence du Directeur de la Division des affaires électorales de la MINUSMA, Martin Nadon, et du Secrétaire général du ministère de l'Administration territoriale et de la décentralisation, Babahamane Maiga. Ce dernier « *a insisté sur l'importance de cette formation et la neutralité des agents électoraux* »<sup>18</sup>.
- ➔ Outre les domaines technique et logistique, c'est surtout sous un **angle sécuritaire** que la MINUSMA a été sollicitée. Dans les grandes villes du nord du pays, la mission a mené ses opérations dans la majeure partie des bureaux de vote, en intensifiant sa présence aux côtés des Forces de Défense et de Sécurité du Mali. Le temps de sortie en mission de la MINUSMA a ainsi été fortement augmenté. Des hélicoptères ont également été déployés afin de soutenir le dispositif de sécurité en place. La surveillance aérienne a été ultérieurement renforcée lors du deuxième tour des présidentielles.

### 1.3 Un premier bilan

Au regard du contexte dans lequel versent le centre et le nord du Mali, globalement le bilan de la MINUSMA par rapport à son mandat électoral peut être considéré comme relativement positif, bien que de nombreux problèmes persistent. D'un point de vue sécuritaire, le premier tour de l'élection présidentielle (29 juillet 2018) s'est tenu dans le calme malgré des incidents limités à déplorer, notamment dans la région de Kidal. Seulement 871 bureaux de vote, sur l'ensemble des 23 041<sup>19</sup>, représentant près de 250 000 inscrits sur les listes électorales, n'ont pas pu ouvrir, en grande partie pour des questions de sécurité. À ce propos, 768 des 871 bureaux de vote qui n'ont pas pu ouvrir étaient dans les régions de Mopti et de Ségou, c'est-à-dire dans le centre du Mali et non dans le nord du pays.<sup>20</sup>

17. L'appui aux différents processus électoraux au Mali : un volet du mandat de la MINUSMA, *ONU Actualités*, 25 juillet 2018.

18. Organisation d'élections libres et transparentes, L'AMRTPE joue sa partition, *Afribone*, 24 juillet 2018.

19. Antonio Guterres, *Rapport du Secrétaire général, S/2018/866*, 25 septembre 2018.

20. FIDH, Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme, *Rapport d'enquête*, Novembre 2018/N°727f, p.7



Durant le deuxième tour (12 août 2018), face aux risques d'attaques, 490 bureaux de vote ont été fermés, soit près de la moitié en moins en comparaison avec les 871 du premier tour. 440 d'entre eux étaient localisés dans les régions de Mopti et Ségou, selon le ministre de la Sécurité publique, le général Salif Traoré<sup>21</sup>. Malgré des attaques moins nombreuses qu'au premier tour, plusieurs incidents ont éclaté dans des localités au Nord et au centre du pays, avec notamment l'assassinat par des hommes armés du président du bureau de vote du village d'Arkodia.

D'un point de vue logistique, l'apport de la MINUSMA peut également être considéré comme un succès. En dépit de l'instabilité au centre et au nord du Mali et d'une situation globalement fragile, cinq scrutins ont néanmoins pu être organisés depuis 2013 grâce notamment à l'appui logistique et sécuritaire de la MINUSMA, et ce dans des conditions acceptables (les deux tours des élections présidentielles de 2013 et 2018 et les élections locales de 2016).

Malgré ces réussites indéniables, force est de constater que l'appui des Nations unies et de plusieurs autres organisations internationales au processus électoral n'a pas suffi à apaiser les tensions politiques ni à restaurer la confiance parmi les acteurs politiques maliens. Les résultats électoraux du premier comme du deuxième tour des présidentielles de 2018 ont été en effet fortement contestés par la plupart des partis d'oppositions, qui ne les ont pas reconnus. La validité du fichier électoral a notamment été remise en cause.

Cette crise de confiance vis-à-vis de la transparence du processus électoral était en réalité déjà présente bien avant le scrutin de 2018, mais le soutien des institutions internationales et de la MINUSMA depuis 2013 n'a pas encore permis de l'enrayer. En témoigne le taux de participation électoral extrêmement faible, moins de 42 % des électeurs s'étant rendu aux urnes lors du premier tour des présidentielles. Ce taux est même descendu à 33 % au second tour. Pourtant, durant le premier tour des présidentielles de 2013, le taux de participation avait dépassé légèrement les 51 %.

Le report des élections législatives qui devaient se tenir quelques mois après les présidentielles n'a d'ailleurs certainement pas aidé à rétablir la confiance d'une partie de la population dans les autorités maliennes. Il prouve en tout cas que l'assistance électorale fournie par la communauté internationale au Mali n'a pas encore produit les effets structurants permettant à ce pays de s'affranchir de l'aide extérieure.

---

21. FIDH, *Ibidem*.

## 2. La MONUSCO et le processus électoral en RD Congo

### 2.1 Défis de l'assistance électorale en contexte de crise complexe

Créée par la résolution 1279 du Conseil de sécurité du 30 novembre 1999, la Mission de maintien de la paix des Nations unies au Congo (MONUC), a été déployée pour accompagner le processus de paix et préparer le pays à ses premières élections pluralistes depuis son indépendance. En vingt ans de présence, la mission des Nations unies a accompagné trois cycles électoraux – **en 2006, 2011 et 2018** – tout en faisant face à plusieurs crises sécuritaires majeures, qui se sont soldées par des déplacements massifs de populations, de graves violations des droits humains ainsi que de nombreuses victimes civiles<sup>22</sup>.

En dépit de l'engouement populaire qui l'avait accompagné ainsi que du soutien de la « communauté internationale<sup>23</sup> », le premier cycle d'élections générales qui se déroule de juillet à octobre 2006 n'a pas débouché sur la stabilité escomptée ; l'Est du pays est en effet resté en proie à des cycles de violences répétés ainsi qu'à une insécurité latente. En juillet 2010, la MONUC est devenue la MONUSCO, Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en république démocratique du Congo, avec un mandat recentré sur l'appui à la stabilisation du pays et sur la protection des civils<sup>24</sup>. À elle seule, la mission incarne d'une manière singulière tous les défis d'une opération multidimensionnelle de maintien de paix dans un contexte de crise complexe, et plus particulièrement les limites de l'assistance électorale dans un contexte extrêmement polarisé.

### 2.2 Du cycle électoral de 2006 aux élections de 2011 : une influence onusienne décroissante

Dans le sillage de l'accord politique entre les protagonistes congolais, scellé à Sun City<sup>25</sup> (Afrique du Sud) en décembre 2002, la MONUC a soutenu la transition et l'organisation du référendum sur la nouvelle Constitution congolaise ainsi que les élections générales – présidentielles et législatives – qui s'en sont suivies. Le rôle de la mission a pris la forme d'un soutien logistique et d'une assistance technique à la Commission électorale indépendante (CENI) congolaise. Cet appui est intervenu à plusieurs niveaux : protection physique des populations, formation et sensibilisation des citoyens au civisme, aux questions des droits humains et des libertés individuelles afférentes au vote, et enfin soutien technique et logistique grâce auquel le déploiement du matériel électoral a été assuré, même dans les zones les plus reculées et les plus difficiles d'accès.

22. Ces crises sont liées à la persistance de l'activisme de groupes armés nationaux ou ceux issus de pays voisins et ont pour fondement, des conflits pour le contrôle de ressources, à Bunia en 2003, la mutinerie d'éléments de l'armée congolaise rétifs au brassage à Bukavu en 2004, à Goma en 2008 et 2012-13 et à Beni en 2018-2019. EPON Report, [Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in the DRC / MONUC – MONUSCO](#), Report 3/2019, Norwegian Institute of International Affairs.

23. L'Union européenne avait assuré près de 80 % du coût de ce processus électoral estimé à plus de 430 millions de dollars, et contribué à la sécurisation des élections par le déploiement à Kinshasa d'une force européenne de 800 hommes, l'EUFOR. Les Sud-Africains qui avaient parrainés les accords de Sun City et Pretoria ont notamment financé les bulletins électoraux. [RD Congo, mobilisation sans précédent de la communauté internationale](#)

24. Résolution S/RES/1925 (2010), Conseil de sécurité, mai 2010

25. [Accord politique pour la gestion consensuelle de la transition en république démocratique du Congo](#), 2002. L'accord de Sun City signé le 12 décembre 2002 en Afrique du Sud, entre le gouvernement congolais, le Rassemblement congolais pour la démocratie/Mouvement de libération (RCD/ML), le Rassemblement congolais pour la démocratie/National (RCD/N), les Maï-Maï, l'opposition politique et la société civile.

C'était également la première fois que l'ONU s'appuyait sur un partenariat institutionnel entre le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Département des opérations de paix (DOP), par le biais d'une mission sur le terrain, en vue de coordonner son soutien électoral. Parallèlement, la mission a également soutenu les initiatives touchant au Désarmement, à la Démobilisation et la Réinsertion (DDR) ; elle a appuyé l'amorce d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi que la création des nouvelles forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et la Police nationale congolaise (PNC).

L'Accord de Sun City avait permis la fin de la guerre ainsi que la mise en place d'une transition politique, en instituant un gouvernement dirigé par un président, Joseph Kabila au pouvoir depuis janvier 2001, et quatre vice-présidents. Cette transition avait principalement pour objectif d'assurer la restauration de l'intégrité territoriale du Congo, la pacification, le rétablissement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire ainsi que la reconstruction du pays. Bien que le processus électoral de 2006 ait été ponctué par des incidents sécuritaires, notamment des affrontements dans les rues de Kinshasa entre les troupes fidèles à Joseph Kabila et celles fidèles à son rival, l'ancien vice-président Jean-Pierre Bemba, la mission onusienne a su exercer une influence réelle sur l'ensemble des acteurs politiques congolais, en vue de la bonne tenue de ces élections qui ont été jugées crédibles par la communauté internationale.

L'influence de la mission au cours de ce premier cycle électoral a été particulièrement renforcée par la présence du *Comité international d'accompagnement de la transition* (CIAT), dont la mission faisait partie aux côtés notamment des représentants des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité, de l'Union africaine (UA) et de l'Union européenne (UE)<sup>26</sup>. Le succès de ce premier cycle d'élections amènera le Conseil de sécurité à envisager la possibilité d'un retrait de la mission ou d'une réduction de ses effectifs, en fonction de l'évolution de la situation dans l'Est du pays. Ce climat d'optimisme s'accompagne ainsi d'un relatif désengagement politique et diplomatique du Conseil de sécurité en RDC<sup>27</sup>. La situation dans l'Est du pays n'évolue cependant pas vers un niveau de stabilité suffisant pour enclencher le retrait de la mission. La MONUC restera finalement engagée dans le pays avec un mandat élargi à plusieurs tâches différentes, dont la protection des civils.

### *Conflits gigognes...*

Entre décembre 2006 et décembre 2008, le gouvernement congolais sera confronté à la rébellion du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), dirigée par Laurent NKunda, un officier vétéran des « deux guerres du Congo<sup>28</sup> », rétif à l'intégration dans la nouvelle armée nationale<sup>29</sup>. Cette rébellion prendra temporairement fin avec la signature en janvier 2008, d'un accord général entre le gouvernement congolais et différents groupes armés actifs dans les Kivus, dont le CNDP. Dans l'entretemps, les soupçons d'une implication des pays riverains dans l'instabilité persistante dans l'Est du pays – et notamment le soutien supposé du Rwanda au CNDP – vont favoriser un alignement de la MONUC et des autres partenaires internationaux, sur l'« approche militaire » préconisée par le gouvernement de Joseph Kabila, qui entend renforcer et centraliser son propre pouvoir<sup>30</sup>.

26. Le CIAT a été créé en application de l'annexe IV de l'accord global et inclusif de Prétoria de 2002 pour épauler la transition congolaise. L'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique, le Canada, le Gabon, et la Zambie en font également partie.

27. EPON, Report 3/2019, op.cit.

28. Le premier conflit de 1996-1997, est mené par une coalition de rebelles congolais qui renverse le régime du maréchal Mobutu, le second de 1998-2002, opposant le pouvoir de Laurent-Désiré Kabila à deux rébellions armées soutenues par ses anciens alliés du Rwanda et de l'Ouganda.

29. « [Formes armées en RDC : le chaos institutionnalisé ?](#) », Georges Berghezan, Note d'Analyse du GRIP, 9 janvier 2014

30. EPON, Report 3/2019, op.cit.

C'est dans ce contexte de fragilité des institutions démocratiques et d'instabilité que le Conseil de sécurité va charger la mission de contribuer à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi qu'à la consolidation des institutions congolaises afin de prévenir une reprise violente du conflit. Aux termes de la Résolution 1856 du 22 décembre 2008, le Conseil de sécurité autorise en effet la MONUC à prendre des mesures pour « prévenir les attaques contre des civils et dissuader les capacités militaires de groupes armés illégaux qui continuent de recourir à la violence ». Mais, en janvier 2009, un accord surprise est signé entre le Rwanda et la RDC ; l'accord consacre notamment une réintégration controversée<sup>31</sup> des éléments de la rébellion du CNDP dans l'armée congolaise, et autorise d'autre part l'armée rwandaise à mener avec les FARDC des opérations conjointes contre les rebelles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) actives sur le territoire congolais depuis l'année 2000<sup>32</sup>. Ce tournant s'accompagne d'un important dilemme pour la MONUC, appelée à soutenir ces opérations conduites par des forces armées congolaises, comptant dans leurs rangs d'anciens éléments rebelles aux antécédents non vérifiés, et dont certaines ont entraîné de graves violations des droits humains<sup>33</sup>.

*...et délitement du processus électoral*

Avec l'approche du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'indépendance du pays, en 2010, le gouvernement congolais, est désireux de démontrer qu'il n'avait plus besoin d'aide extérieure, et va de plus en plus remettre en question la présence prolongée de la MONUSCO qu'il ressent comme une atteinte à sa souveraineté. Par la résolution 1925 (30 mai 2010), le Conseil de sécurité autorise ainsi le retrait de 2 000 soldats et transforme la MONUC en MONUSCO. Le nouveau mandat de la mission est censé consacrer une reprise de l'initiative par le gouvernement congolais dans le processus de stabilisation du pays. Cette période est considérée par les observateurs comme marquant la perte d'influence de la mission sur les acteurs congolais<sup>34</sup>. La désignation de Roger Meece, ancien ambassadeur des États-Unis en RDC, comme nouveau Représentant spécial du Secrétaire général (RSSG) en donne le ton. Ce dernier est apparu comme une personnalité conciliante et plus encline à passer des compromis avec les dirigeants congolais. Le RSSG s'abstiendra notamment de critiquer la réforme du code électoral entreprise par le Parlement congolais, en janvier 2011 ; décidée à moins d'un an des élections, en dehors de tout débat national et sans la participation de l'opposition au vote. Cette retouche du code électoral, qui supprime le second tour du scrutin présidentiel, ouvre la voie à l'élection du président sortant Joseph Kabila, à la majorité relative, face à une opposition congolaise alors très divisée<sup>35</sup>.

À l'instar du nouveau RSSG, l'ensemble de la « communauté internationale » se montrera relativement ambivalente face au déroulement chaotique du cycle électoral de 2011 et aux allégations d'irrégularités formulées par les différentes missions d'observations. Comme l'avait alors souligné l'analyste Thierry Vircoulon, il semblait qu'après la malheureuse expérience survenue en Côte d'Ivoire, « les Nations unies avaient pris soin de ne pas être l'arbitre des élections congolaises, en ne les certifiant pas<sup>36</sup>».

31. Cette intégration se fait contre l'avis des de la mission européenne de conseil et d'assistance pour la RSS (EUSEC RD Congo) et de l'unité SSR de la MONUSCO. En intégrant les FARDC, le CNDP garde sa propre chaîne de commandement au sein de l'armée.

32. Formées en RDC en 2000, les FDLR défendent les intérêts des rwandais réfugiés en RDC et opposés à la présidence de Paul Kagame. Ils sont parfois accusés de compter d'anciens génocidaires dans leurs rangs.

33. EPON, Report 3/2019, op.cit.

34. EPON, Report 3/2019, op.cit.

35. [L'implication de la communauté internationale dans les processus électoraux en Côte d'Ivoire et RDC : une analyse comparée](#), Michel Luntumbue, Note d'Analyse du GRIP, 3 août 2012

36. Idem.

La résolution 1991 du Conseil de Sécurité du 28 juin 2011, relative à la prolongation de la mission de la MONUSCO en RD Congo, circonscrit en effet le rôle électoral de la mission onusienne à trois volets : l'appui technique et logistique à la CENI, la médiation entre les différentes parties prenantes au processus électoral, et enfin le monitoring des violations des droits humains dans le contexte des élections<sup>37</sup>.

La campagne pour les élections présidentielle et législatives congolaises du 28 novembre 2011 a été marquée par des tensions qui ont fait de nombreuses victimes<sup>38</sup>. Bien que la MONUSCO a assuré les tâches qui lui revenaient – appui à la formation des agents électoraux dispensée par la CENI, formations pour la sécurisation des élections au profit des éléments de la Police nationale congolaise (PNC), livraison de matériel (kits électoraux, matériel de sensibilisation/de formation, isolements, bulletins de vote) – les élections elles-mêmes ont été émaillées de nombreux incidents et problèmes techniques, notamment l'acheminement tardif de matériel électoral dans certaines localités, entraînant la poursuite des opérations de vote au-delà des délais légaux<sup>39</sup>. Cependant, comme l'avait rappelé Leïla Zerrougui, alors la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire général des Nations unies en RDC, « *La MONUSCO n'avait pas reçu le mandat ni de certification, ni de validation des résultats des élections, encore moins de supervision des opérations de vote et de dépouillement*<sup>40</sup> ». Nombre d'observateurs avaient toutefois estimé que la mission n'avait alors pas usé suffisamment de son influence pour dénoncer un processus électoral vicié<sup>41</sup>.

### 2.3 La marginalisation de la MONUSCO dans le cycle électoral de 2018

La « mutation » de la MONUC en MONUSCO en juillet 2010, a été en grande partie le résultat de relations de plus en plus suspicieuses entre la mission onusienne et le gouvernement congolais soucieux de recouvrer les attributs de sa souveraineté. La volonté du Président Kabila d'affirmer son autorité, dès le premier cycle électoral, a contribué à une réduction progressive de l'influence politique de l'ONU. Cette volonté d'affirmation est restée l'un des facteurs déterminants du contexte politique entre 2012 et 2018. Ce contexte a été marqué par un nouveau cycle de crises, lié notamment aux velléités de modification constitutionnelle attribuées à la majorité présidentielle, en vue d'assurer un troisième mandat pour le président Kabila<sup>42</sup>. La mise en cause du processus électoral de 2011 avait affaibli la légitimité du président réélu, débouchant sur une nouvelle phase d'instabilité à l'Est avec l'émergence de la rébellion du M23 en 2012<sup>43</sup>.

Le report des élections prévues fin de l'année 2016, à l'échéance du second et dernier mandat constitutionnel de Joseph Kabila, coïncide par ailleurs avec l'aggravation d'une crise sécuritaire majeure au Kasaï, née de la répression de la révolte dite de Kamuina Nsapu<sup>44</sup>.

37. Résolution S/RES/1991 (2011), Conseil de sécurité, 28 juin 2011, paragraphe 7.

38. Au moins 33 personnes tuées par les forces de sécurité à Kinshasa, entre le 26 novembre et le 25 décembre 2011, selon le [Rapport d'enquête de l'ONU](#) sur les violations des droits humains pendant les élections générales en RDC.

39. Le Rapport de la ligue des électeurs du Congo épingle « La circulation frauduleuse des bulletins de vote entre les mains de personnes étrangères à la CENI et la saisie de quelques-uns pré-cochés en faveur de certains candidats », page 27, 2012.

40. Leïla Zerrougui clarifie l'apport de la MONUSCO aux élections en RDC, *Radio Okapi*, 30 décembre 2011.

41. EPON, Report 3/2019, op.cit.

42. « [La République démocratique du Congo vit-elle un scénario à la burkinabé ?](#) », Michel Luntumbue et Agathe Plauchut, Note d'Analyse du GRIP, 23 janvier 2015.

43. « [APSA : contours et défis d'une Afrique de la Défense](#) », Michel Luntumbue, Note d'Analyse du GRIP, 16 janvier 2014.

44. RDC : violences au Kasaï, les dossiers d'RFI, 10 décembre 2019.

Dans l'entretemps, le processus de concertation entre l'opposition et la majorité présidentielle, dans le cadre de l'Accord de la Saint Sylvestre (31 décembre 2016), débouche sur la mise en place d'un gouvernement de transition, qui mènera au cycle électoral de décembre 2018<sup>45</sup>.

Ce troisième cycle électoral consacre la perte d'influence de la mission sur le processus électoral, le gouvernement congolais ayant même refusé le soutien logistique que la MONUSCO était prête à fournir. Dans ce contexte singulier, les efforts de la MONUSCO se sont alors reportés sur la mission de bons offices entre les protagonistes de l'opposition et ceux du parti présidentiel, en vue de préserver un espace politique ouvert ainsi que les garanties d'une expression pacifique des opinions divergentes<sup>46</sup>. Les candidatures des deux figures majeures de l'opposition – Jean-Pierre Bemba et Moïse Katumbi – seront néanmoins invalidées par la CENI et la Cour constitutionnelle, tandis que la Conférence nationale des évêques du Congo (CENCO) allait mettre en cause l'intégrité des résultats de l'élection présidentielle proclamés par la CENI le 10 janvier 2019 et consacrant la victoire de Félix Tshisekedi<sup>47</sup>. Une session spéciale du Conseil de sécurité est consacrée, le lendemain de l'annonce des résultats, aux risques d'une crise post-électorale en RDC.

La Cour constitutionnelle congolaise confirmera finalement le 20 janvier les résultats de la CENI déclarant Felix Tshisekedi élu. La décision est alors entérinée par les membres de la SADC, suivis par les pays de la sous-région, dont le Burundi et le Kenya notamment, avant un alignement de l'UA<sup>48</sup>.

## Conclusion

L'objectif fondamental de l'assistance électorale menée dans le cadre des OP des Nations unies est de doter les États sortant d'une crise de capacités leur permettant de tenir à intervalles périodiques des élections libres et crédibles. La pratique démontre toutefois que la mise en place de cette aide et la création d'institutions de gestion électorale ne produit pas automatiquement, à elle seule, les élections libres et régulières recherchées, ni l'enracinement des processus démocratiques souhaités. L'environnement politique dans lequel se déroulent les élections compte éminemment dans la mise en place de processus durables.

L'une des caractéristiques communes des processus électoraux survenant dans les États en crise réside sans doute dans la fragilité du cadre institutionnel de leur organisation, soumis à la fois aux attentes démocratiques légitimes de la population, aux pressions contradictoires des acteurs politiques locaux et aux exigences parfois fluctuantes des partenaires internationaux<sup>49</sup>.

L'intégrité du cadre institutionnel régissant les élections, ou du moins son appréhension par les acteurs politiques, apparaît comme l'un des facteurs déterminants des crises électorales et donc de l'acceptation des résultats des scrutins.

---

45. « [Quel rôle pour la MONUSCO dans l'imbroglio électoral congolais ?](#) », Tessa Fardel, Éclairage du GRIP, décembre 2018.

46. Dans ce contexte de rupture de collaboration, la MONUSCO s'est également recentrée sur la mission que le mandat donne au Bureau conjoint des Nations unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH) de constater et dénoncer les violations des droits de l'homme dans le contexte des élections.

47. Élections en RDC : prochains jours déterminants pour la conclusion d'un « processus historique » (MONUSCO), ONU Info, janvier 2019.

48. Le 17 janvier 2019, l'UA, la SADC et la conférence internationale pour la région des Grands lacs (CIRGL) avait demandé une suspension de la proclamation des résultats définitifs, l'union africaine décidant même d'envoyer une délégation de haut niveau à Kinshasa, avant d'annuler cette visite le 21 janvier.

49. Crise en Côte d'Ivoire : l'Union Africaine en position d'équilibriste, *Jeune Afrique*, 16 décembre 2010.



Aussi, la crédibilité des processus électoraux est fonction du degré d'indépendance perçu ou attribué aux institutions nationales d'appui à la démocratie ou de régulation électorale<sup>50</sup>. Outre l'extrême polarisation du champ politique, au Mali comme en RDC, les contestations des résultats des scrutins par les formations politiques ou les candidats malheureux sont en partie liées à la remise en cause de l'impartialité des commissions nationales chargées de l'organisation matérielle des élections<sup>51</sup>. Leur rôle, incontournable dans la plupart des dispositifs démocratiques africains fait aussi débat, en raison de leur pouvoir jugé parfois aliéné ou démesuré, selon les observateurs.

Par ailleurs, la prééminence accordée dans une certaine mesure à l'organisation des opérations électorales n'a pas toujours pris en compte tous les enjeux politiques d'un environnement sociopolitique en reconstruction : « *Le défi dans un pays en post conflit n'est pas tellement d'organiser techniquement un scrutin, mais consiste à soutenir l'ensemble des acteurs politiques vers la reconstruction de la communauté politique*<sup>52</sup> ». De même, la formule de partage des leviers du pouvoir, privilégiée comme mécanisme de gestion de la transition démocratique entre anciens belligérants – qui favorise la course à la représentativité des forces politiques au sein des organes clés tels que les organes de gestion des élections, ne suffit pas toujours à fonder un ordre politique inclusif.

La surévaluation ou la prééminence du rôle – notamment financier – des acteurs de la communauté internationale peut par ailleurs alimenter un sentiment de dépossession, générer des crispations et réflexes souverainistes au détriment de la mise en place d'une concertation sereine entre les différents protagonistes en vue de la prévention ou de la gestion des risques de conflits liés aux élections.

Aussi, une évolution pertinente de l'assistance électorale dans le cadre de ces contextes politiques et institutionnels polarisés, pourrait consister en un accompagnement vers la constitution d'institutions électorales dont la composition est fondée davantage sur des critères techniques que politiques. Des enseignements utiles pourraient être dégagés du succès de certaines élections, notamment en Sierra Leone (2018) et au Ghana (2016), qui semble en grande partie lié à la qualité du cadre institutionnel et particulièrement à l'indépendance et à l'impartialité des commissions électorales de ces pays. La spécificité du Ghana réside par ailleurs dans la mise en place d'un mécanisme de médiation préventive, et par le soutien apporté aux institutions et mécanismes nationaux impartiaux bien avant les scrutins<sup>53</sup>. Ainsi, l'efficacité de ces institutions agissant en tant qu'entités locales de médiation a permis la tenue d'élections paisibles et transparentes, ainsi que l'acceptation des résultats par toutes les parties. La crédibilité et l'indépendance de la commission électorale ghanéenne ont été renforcées par la mise en place d'une commission consultative multipartite assurant des communications ouvertes et régulières entre tous les protagonistes et permettant la résolution anticipée des requêtes soumises par les différents partis. Ce modèle pourrait constituer une référence utile pour les missions d'appui électoral dans le cadre des OP.

Éviter que la violence devienne une caractéristique chronique des compétitions électorales en Afrique subsaharienne suppose un renouvellement du cadre institutionnel concourant à l'organisation des élections. En retirant la gestion des élections aux entités partisans, l'indépendance des organismes électoraux – aussi bien en termes de rôles, de responsabilités et de ressources – peut y contribuer.

---

50. Raphaël Mvogo, Jeux et enjeux des commissions électorales indépendantes en Afrique, *Xinhuanet*, 30 décembre 2010 ; Ignace Fanou, Quel avenir pour les commissions électorales ?, IPS, 13 janvier 2012.

51. Raphaël Mvogo, *op.cit.* ; Hilaire de Prince Pokam, Les Commissions électorales en Afrique subsaharienne, p. 17-20.

52. Saïd Abass Ahamed, démocratisation en temps de guerre : le rôle des Nations unies et l'UE en RD Congo.

53. Pascal Kambale, Contribution des organes de gestion des élections à l'organisation d'élections crédibles en Afrique de l'Ouest, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest - Une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie*, Ismaila Madior Fall et al, AfriMAP et Open Society Initiative for West Africa, 2011.

## Les auteurs

**Paul Hammoud** est diplômé de l'Université de Neuchâtel en Histoire et Sciences de l'Information et de la Communication, ainsi que d'un Master en Economie et politiques européennes de l'Université de Genève. Après avoir effectué un stage au sein de la délégation de l'Union européenne auprès de l'UNESCO et de l'OCDE à Paris, Paul Hammoud a rejoint le GRIP où il a travaillé pour l'Observatoire Boutros-Ghali. Il y a exercé la fonction d'Assistant de Recherche entre 2018 et 2019. Il travaille actuellement à Bruxelles dans un réseau européen d'économie sociale.



**Michel Luntumbue** est chargé de recherche au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix (GRIP) à Bruxelles et membre de la coordination scientifique de l'Observatoire Boutros-Ghali. Ses travaux de recherche portent sur l'amélioration de la sécurité humaine, la prévention des conflits et le renforcement de l'État de droit dans les pays d'Afrique centrale et occidentale.

Licencié en Sciences politiques et Relations Internationales, il possède une longue expérience dans le domaine de la coopération en Afrique. Il a supervisé et coordonné des projets de développement en Afrique de l'Ouest et centrale, notamment dans le domaine du renforcement et de la structuration des organisations. Il est l'auteur de différentes études sur les questions de développement, des relations Nord-Sud, les dynamiques des mouvements sociaux dans les pays du Sud (Afrique subsaharienne et Amérique Latine).

**Federico Santopinto** est spécialisé dans les [politiques de l'UE pour la prévention et la gestion des conflits](#). Ses travaux au sein du GRIP portent sur la coopération au développement, la PESC et la PeSDC, ainsi que sur le [processus d'intégration européenne dans le domaine de la défense et de la politique étrangère](#).

Parallèlement, Federico Santopinto travaillait comme observateur électoral de court et de long terme pour l'UE et l'OSCE dans les pays en situation de post-conflit, notamment en Afrique. Diplômé de l'Université de Florence en Sciences politiques, il a obtenu un master en Politique internationale à l'Université Libre de Bruxelles.





L'Organisation internationale de la Francophonie, le ministère français des Armées, Affaires mondiales Canada et le ministère des Affaires étrangères belge ont conçu ensemble le projet dénommé « Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix ». Cet Observatoire constitue un cadre de discussion entre experts et personnalités francophones issus de pays contributeurs, et s'inscrit en cela dans un objectif de renforcement du dialogue triangulaire entre les États engagés dans le maintien de la paix, le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies.

