



GROUPE DE RECHERCHE  
ET D'INFORMATION  
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain  
B – 1030 Bruxelles  
Tél. : +32 (0)2 241 84 20  
Fax : +32 (0)2 245 19 33  
Courriel : [admi@grip.org](mailto:admi@grip.org)  
Internet : [www.grip.org](http://www.grip.org)  
Twitter : @grip\_org  
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du [Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles](#)

## NOTE D'ANALYSE – 13 octobre 2015

GROS Léa, SANTOPINTO Federico.  
*Élections ivoiriennes de 2015 : l'UE aurait-elle dû observer le scrutin ?*, Note d'Analyse du GRIP, 13 octobre 2015, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1844>



# NOTE D'ANALYSE

## Élections ivoiriennes de 2015 : l'UE aurait-elle dû observer le scrutin ?

Par **Federico Santopinto**,  
en collaboration avec **Léa Gros**

13 octobre 2015

### Résumé

Si l'Afrique de l'Ouest reste la destination privilégiée des missions d'observation électorale de l'UE, les observateurs européens n'iront pas en Côte d'Ivoire pour les présidentielles prévues le 25 octobre 2015. Ils étaient pourtant sur place lors du scrutin précédent, en 2010. Aussi, cette décision en aura surpris plus d'un.

Pour appréhender les motivations d'un tel choix, cette note analyse trois aspects du processus électoral ivoirien : le fonctionnement de la Commission électorale indépendante, la rédaction de la liste électorale et la traçabilité des résultats. Ces trois prismes seront ensuite mis en adéquation avec les critères habituellement pris en compte par l'UE lorsqu'elle doit décider du déploiement d'une mission. L'objectif étant de déterminer si le choix de ne pas être présent en Côte d'Ivoire en 2015 est vraiment pertinent.

### Abstract

#### 2015 Ivorian Elections: Should the EU Have Observed the Polls?

If Africa is the privileged destination of the EU electoral observation missions, the European observers will not be in Ivory Coast for the presidential elections foreseen the 25 of October 2015. After the 2010 electoral conflict, when the EU was massively present, this decision has surprised more than a few.

This article analyses three aspects of the Ivorian electoral process (the Independent Electoral Commission running, the electoral roll redaction and the results traceability), in order to align them with the criteria usually followed by the EU before deciding the deployment of a mission. The aim is to understand if the choice of not being in Ivory Coast this time is relevant.

## Introduction

Depuis la seconde moitié des années 1990, toute l’Afrique de l’Ouest retient son souffle à chaque fois que les Ivoiriens se rendent aux urnes. Les dernières consultations présidentielles organisées en Côte d’Ivoire ont en effet de quoi alimenter les craintes : en 2010 surtout, c’est dans le sang qu’elles avaient échoué, et par les armes qu’elles s’étaient dénouées. Qu’en sera-t-il cinq ans plus tard ?

Aujourd’hui, le contexte sécuritaire paraît, à première vue, plus stable. Laurent Gbagbo est détenu à La Haye, le pays affiche une croissance économique à deux chiffres et les principaux partis politiques ont accepté le jeu électoral. Mais surtout, aucun *challenger* de poids n’est apparu dans les rangs d’une opposition divisée et litigieuse pour concurrencer sérieusement la réélection d’Alassane Ouattara.

Ainsi, malgré les possibles violences électorales qui pourraient entacher les présidentielles de 2015, certains considèrent que, tout compte fait, celles-ci ne constituent aucun réel enjeu. C’est le cas, notamment, de l’Union européenne (UE), qui a décidé de ne pas déployer de missions d’observation électorale (MOE) dans le pays, quand bien même elle était massivement présente en 2010. Selon le Français Jean-François Valette, Chef de la Délégation de l’UE en Côte d’Ivoire, la crise politique du pays est en voie de résolution et les conditions pour un scrutin démocratique sont réunies<sup>1</sup>. La présence des observateurs européens ne serait dès lors plus nécessaire.

Pourtant, si l’espoir est permis en Côte d’Ivoire, rien n’est encore acquis. Pour s’en rendre compte, il suffit de traverser la frontière nord-est du pays, pour se rendre au Burkina Faso, dont l’histoire récente est intimement imbriquée à celle de son voisin ivoirien. Ici, la transition démocratique a sérieusement risqué de dérailler, et ce à quelques semaines des élections présidentielles.

Le contexte ivoirien est certes différent. Toutefois, les présidentielles du 25 octobre 2015 demeurent un exercice extrêmement délicat, caractérisé par de nombreuses inconnues et plusieurs zones d’ombre. Les polémiques sur la qualité du processus électoral abondent. Si elles concernent plusieurs points, cette Note d’Analyse ne s’attardera que sur trois d’entre eux, parmi les plus importants : la réforme de la Commission électorale indépendante (CEI) – contestée par l’opposition –, la révision de la liste électorale – à ce jour toujours inachevée – et la question relative à la traçabilité des résultats.

C’est à travers ces trois prismes que cette note tentera finalement de comprendre si la décision de l’UE de ne pas observer les présidentielles ivoiriennes est pertinente.

## 1. La Commission électorale indépendante (CEI)

La CEI a été continuellement au cœur des conflits électoraux et politiques qui ont déchiré la Côte d’Ivoire. Son rôle est donc fondamental au regard de la stabilisation du pays. Mais en réalité, c’est dans toute l’Afrique sub-saharienne que les commissions électorales revêtent une importance particulière et peu connue en Europe.

---

1. Voir l’hebdomadaire *Jeune Afrique* du 6 au 12 septembre 2015, p. 7.

En Europe, en effet, l'organisation d'une consultation électorale est, le plus souvent, gérée par l'administration gouvernementale, notamment les ministères de l'Intérieur. Dans la plus part des pays africains, par contre, l'absence de confiance entre les compétiteurs et la méfiance envers les institutions étatiques ont généralement dû être surmontées par la création de commissions électorales indépendantes du pouvoir exécutif. La Côte d'Ivoire ne fait guère exception à cette pratique.

Pourtant, en 2010, la CEI ne réussira pas à inspirer la confiance dans le processus électoral. Composée majoritairement par des membres considérés proches du *challenger* de l'époque, Alassane Ouattara, la CEI émit un verdict qui ne fut ni reconnu par le président sortant – Laurent Gbagbo – ni par la Cour constitutionnelle, favorable à ce dernier. La suite est connue : Ouattara et Gbagbo se proclamèrent tous les deux présidents, ce qui déclencha un conflit meurtrier où plus de 3 000 personnes furent tuées. Soutenu par la communauté internationale, et surtout par l'armée française, Ouattara réussira finalement à déloger son rival, qui s'était retranché dans le palais présidentiel.

À la lumière de ces événements dramatiques, réformer la CEI avant les présidentielles de 2015 s'est inévitablement imposé comme une condition *sine qua non* pour conforter les processus de stabilisation et de démocratisation ivoiriens. Sous la pression de la communauté internationale, la CEI a ainsi été restructurée par la Loi 2014-335 du 5 juin 2014 et par plusieurs amendements adoptés par la suite. Elle est composée par :

- ✓ Une Commission centrale, qui sert d'organe décisionnel. C'est elle qui doit donc délibérer sur tous les aspects administratifs liés à l'organisation des élections, dont, entre autres, les tâches suivantes : organisation du recensement électoral, proposition au gouvernement des circonscriptions électorales, production du matériel électoral, réception des candidatures, supervision du respect des règles en matière de campagne électorale, sensibilisation électorale, identification des bureaux de votes et de leur personnel, accréditation des observateurs et des représentants des partis, agrégation des résultats et proclamation provisoire de ceux-ci.
- ✓ Des Commissions locales, pour les niveaux régionaux et départementaux. Celles-ci, sous l'autorité de la Commission centrale, sont en charge de l'administration au niveau local.
- ✓ Un Bureau, qui est l'organe exécutif de la CEI devant superviser la mise en œuvre concrète des décisions de la Commission centrale.

## 1.1 La Commission centrale et les Commissions locales

Après avoir observé les élections présidentielles de 2010, l'Union européenne avait recommandé aux autorités ivoiriennes de repenser l'organisation et la structure de la CEI, notamment en réduisant le nombre de ses commissaires centraux, afin de mieux garantir sa neutralité et la rendre plus efficace<sup>2</sup>. En 2010, la Commission centrale de la CEI était en effet composée de 31 commissaires, dont la plupart étaient politisés, et donc en conflits entre eux. L'institution avait par conséquent toutes les peines du monde à délibérer, surtout durant les phases les plus délicates de la crise électorale.

---

2. Mission d'observation électorale de l'UE en Côte d'Ivoire, [Rapport final](#), Élections présidentielles du 31 octobre – 28 novembre 2010, p. 40, point 16.

La réforme de 2014 a ainsi imposé la réduction du nombre de commissaires centraux de 31 à 17. La Commission centrale, et les Commissions locales qui en dépendent, demeurent néanmoins encore fortement politisées. Trois caractéristiques l'illustrent : leur composition, le mode de nomination de leurs membres et leur mode de délibération.

### **La composition**

En 2010, les observateurs européens avaient manifesté leur perplexité quant à la nature « *très politisée* » de la CEI, en remarquant que sa « *composante politique est prédominante par rapport à l'expertise technique* »<sup>3</sup>. La réforme adoptée en vue des élections de 2015 ne semble pourtant pas avoir rectifié cette tendance. Cinq ans plus tard, en effet, le problème se pose tel qu'en 2010 : au moins douze des dix-sept membres de la Commission centrale sont politisés. La Commission centrale de la CEI est en effet composée de<sup>4</sup> :

- ✓ un représentant du Président de la République,
- ✓ un représentant du Président de l'Assemblée nationale,
- ✓ deux représentants du gouvernement,
- ✓ un représentant du Conseil supérieur de la magistrature,
- ✓ quatre représentants des partis au pouvoir,
- ✓ quatre représentants des partis d'opposition et
- ✓ quatre représentants de la société civile.

Inévitablement, cette configuration a fait l'objet de vives critiques. Au total, huit des commissaires centraux de la CEI sont affiliés au pouvoir en place<sup>5</sup>, sans compter le représentant du Conseil supérieur de la magistrature, une institution présidée par le Président de la République. L'opposition ne peut compter, quant à elle, que sur quatre représentants. Dès lors, même si les délégués de la société civile devaient se joindre à ceux des partis d'opposition, les délégués issus de la mouvance gouvernementale resteraient majoritaires (neuf sur dix-sept en comptant le représentant de la magistrature).

Et ce problème n'est pas confiné à la seule Commission centrale. Les Commissions locales de la CEI apparaissent elles aussi politiquement orientées : elles sont composées de quatre représentants des partis de la majorité, quatre représentants de l'opposition et un représentant du Préfet<sup>6</sup>. Ce dernier permettant de faire basculer la majorité en faveur des partis gouvernementaux.

### **La nomination**

La procédure adoptée pour nommer les commissaires centraux de la CEI est également problématique. Dans son rapport final, la mission électorale de l'UE de 2010 avait suggéré – pour garantir l'indépendance et l'impartialité de l'institution – de soumettre les candidats aux postes de commissaires à un vote de confirmation de l'Assemblée

---

3. *Ibid.*, p. 11.

4. Pour plus de détails, voir l'Annexe I.

5. La majorité présidentielle peut donc au minimum compter sur le représentant du Président, celui de l'Assemblée nationale, des deux représentants du gouvernement et des quatre de la majorité (soit déjà près de la moitié de la Commission centrale).

6. Compilation des Lois portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la [Commission électorale indépendante](#) (CEI), art. 15 à 17.

nationale<sup>7</sup>. Cette suggestion n'a toutefois pas été suivie, les membres de la CEI étant nommés par décret du Conseil des ministres sur proposition des groupes concernés<sup>8</sup>.

Une implication de l'Assemblée dans la procédure de nomination aurait pourtant eu le mérite de rendre plus transparent le processus, en permettant surtout de comprendre si les candidats de la société civile et celui de la magistrature bénéficient réellement d'un soutien transversal de la classe politique, et s'ils sont donc neutres, ou si, au contraire, ils bénéficient du soutien de certains partis au détriment d'autres. Il convient d'ailleurs de noter, à ce propos, que l'opposition a émis des doutes quant à la neutralité des commissaires de la société civile nommés par le gouvernement<sup>9</sup>.

### **Le mode de délibération**

À cela s'ajoute un autre problème, qui a trait au fonctionnement de la Commission centrale de la CEI, et plus précisément à la manière dont elle délibère. Selon le nouveau texte de loi, celle-ci peut délibérer à majorité simple de ses membres<sup>10</sup>, ce qui revient à dire que, d'un point de vue théorique, les décisions de la CEI peuvent être adoptées sans qu'il y ait de concertation avec ses différentes composantes, notamment de l'opposition et de la société civile. Comme on l'a vu, en effet, les partis au pouvoir sont de facto majoritaires au sein de l'institution.

De plus, les délibérations de la Commission demeurent secrètes<sup>11</sup>. Ici aussi la mission d'observation électorale de l'UE de 2010 avait suggéré, dans ses recommandations finales, que les réunions plénières des commissaires soient ouvertes aux représentants des candidats et aux observateurs afin d'assurer la transparence des opérations. Elle avait conseillé, en outre, que les comptes rendus de ces réunions ainsi que les décisions relatives soient rendues publiques et accessibles en ligne<sup>12</sup>. Autant de suggestions qui n'auront pas été suivies.

Enfin, même en cas d'égalité des voix au sein de la Commission centrale, celle du président de la CEI demeure prépondérante<sup>13</sup>. Or, la CEI a reconduit à sa présidence le représentant du Parti démocratique de la Côte d'Ivoire (le PDCI, membre de la majorité présidentielle), Youssouf Bakayoko. Déjà en poste lors de la crise électorale de 2010, sa réélection n'a évidemment pas aidé à apaiser les craintes de l'opposition, qui le considère comme acquis à la cause d'Alassane Ouattara<sup>14</sup>.

---

7. Mission d'observation électorale de l'UE en Côte d'Ivoire, [Rapport final](#), Élections présidentielles du 31 octobre – 28 novembre 2010, p. 38, point 1.

8. Compilation des Lois portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (CEI), art. 5.

9. « [Côte d'Ivoire : la commission électorale, le cocktail explosif](#) », *Jeune Afrique*, 2 septembre 2014.

10. Compilation des Lois portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (CEI), art. 36.

11. *Ibid.*, art.22.

12. Mission d'observation électorale de l'UE en Côte d'Ivoire, [Rapport final](#), Élections présidentielles du 31 octobre – 28 novembre 2010, p. 40, point 17.

13. Compilation des Lois portant composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Commission électorale indépendante (CEI), art. 36.

14. Voir notamment : « [Youssouf Bakayoko, un diplomate peu consensuel](#) », *Jeune Afrique*, 16 septembre 2014 ; « [Présidentielles 2015 en Côte d'Ivoire : CEI, une poudrière électorale](#) », *Abidjan.net*, 7 octobre 2014.

## 1.2 La polémique et la nomination d'un Bureau consensuel

Avec de telles caractéristiques, la Commission centrale de la CEI ne pouvait que raviver les tensions politiques. Celles-ci ont accompagné l'adoption de la loi sur la CEI tout au long de son processus législatif et même au-delà. Des polémiques qui, à plusieurs reprises, ont débouché sur le boycott temporaire de l'institution de la part d'une partie de l'opposition<sup>15</sup>.

En réalité, l'opposition n'est pas la seule à s'être dressée contre la nouvelle CEI. 26 députés frondeurs du PDCI (majorité présidentielle) ont, eux-aussi, dénoncé le « *caractère non indépendant* » de la Commission centrale. Fin mai 2014, donc avant la promulgation de la loi, les frondeurs ont saisi le Conseil constitutionnel, accompagnés par trois autres députés indépendants, pour dénoncer la surreprésentation du pouvoir au sein de l'institution électorale. Ils ont également signalé la mise en péril du principe d'égalité des candidats par la présence d'un représentant du président Alassane Ouattara, lui-même candidat à sa propre succession. Leur requête pour empêcher la promulgation de la réforme de la CEI a, néanmoins, été rejetée par le Conseil constitutionnel, le 18 juin 2014<sup>16</sup>.

Demeurant ouvert au dialogue, le Front populaire ivoirien (FPI, le principal parti d'opposition) a toutefois marqué le 28 juin 2014 son refus de siéger au sein d'une CEI qui violerait le principe d'équilibre des forces entre majorité et opposition<sup>17</sup>. L'Alliance des forces démocratiques de Côte d'Ivoire (l'Alliance, principal regroupement des partis d'opposition, dont fait partie le FPI), lui a emboité le pas le 1<sup>er</sup> juillet, en demandant au gouvernement qu'il s'implique afin de trouver un accord consensuel sur la composition de la Commission électorale<sup>18</sup>.

Face à ce boycott, le gouvernement a tendu la main à l'opposition, le 5 août 2014, en s'engageant à soutenir la nomination d'un Bureau de la CEI qui soit – cette fois-ci – consensuel, en vue de compenser le déséquilibre structurel des Commissions centrale et locales. Face à cette promesse, le FPI et l'Alliance ont annoncé leur retour au sein de la CEI<sup>19</sup>.

Organe exécutif de la CEI, le Bureau est lui aussi très important dans l'administration des élections. Ses membres sont choisis parmi les commissaires centraux, le président du Bureau figurant aussi comme président de toute la CEI. Les 4 et 5 septembre 2014 se sont donc tenues les concertations entre les 17 commissaires centraux pour décider qui d'entre eux devait siéger au sein du Bureau et, surtout, qui devait le présider.

---

15. « [Composition électorale indépendante \(CEI\) : tout comprendre sur sa composition](#) », *Abidjan.net*, 2 septembre 2014 ; « [Côte d'Ivoire : une commission électorale inféodée](#) », *Connection Ivoirienne*, 25 juin 2014.

16. « [Le Conseil constitutionnel rend sa décision sur sa saisine par des députés sur la Commission électorale](#) », *Abidjan.net*, 18 juin 2014.

17. « [Comité central extraordinaire du FPI: voici les grandes décisions adoptées par le parti de Laurent Gbagbo](#) », *Abidjan.net*, 29 juin 2014.

18. « [Situation politique : 12 partis de l'opposition désapprouvent la nouvelle CEI](#) », *Abidjan.net*, 3 juillet 2014.

19. « [Le FPI et ses alliés annoncent leur participation à une Commission électorale "consensuelle"](#) », *Abidjan.net*, 5 août 2014 ; « [Commission électorale indépendante : gouvernement et opposition s'accordent sur un "bureau consensuel"](#) », *Connection ivoirienne*, 6 août 2014.

Après des négociations houleuses, marquées une nouvelle fois par le boycott des membres de l'opposition, la Commission centrale de la CEI a finalement élu les 6 membres du Bureau, dont le très contesté Youssouf Bakayoko à la présidence.

Cependant, face à la menace de boycott des partis de l'opposition, la majorité présidentielle a finalement décidé de proposer, le 3 octobre 2014, un amendement permettant d'augmenter le nombre des membres du Bureau de 6 à 9<sup>20</sup>, notamment en portant le nombre de vice-présidents de 3 à 4. Le but de cette manœuvre étant de mieux intégrer les forces de l'opposition au sein de la direction du Bureau<sup>21</sup>. L'Assemblée nationale a finalement adopté l'amendement le 17 octobre et, le 13 novembre, l'opposition a annoncé par communiqué de presse son retour au sein de la CEI<sup>22</sup>. Celle-ci est désormais mieux représentée au sein de l'exécutif de la CEI.

Néanmoins, tout en reconnaissant les efforts menés par le gouvernement, l'opposition n'a pas manqué de souligner à plusieurs reprises que l'élargissement du Bureau ne rendait toujours pas justice au déséquilibre au sein de la Commission centrale, instance décisionnelle de l'institution<sup>23</sup>.

## 2. La liste électorale

La révision de la liste électorale constitue l'autre grand enjeu des présidentielles de 2015, un enjeu qui, dans le passé et comme dans le cas de la CEI, se trouve au cœur du conflit ayant déchiré le pays pendant près de quinze ans.

À nouveau, ce défi n'est pas propre à la seule Côte d'Ivoire. L'enregistrement des citoyens dans les fichiers électoraux a toujours été une opération compliquée pour de nombreuses démocraties en construction, à cause notamment des carences en matière d'état civil. La Côte d'Ivoire ne fait pas exception : dans les zones reculées du territoire, les naissances et les décès ne sont pas toujours enregistrés. Or, pour s'inscrire sur la liste électorale, les citoyens ivoiriens doivent présenter une carte d'identité, un acte de naissance ou un jugement supplétif (lorsque la naissance de la personne en question n'a jamais été déclarée). Autant de documents dont une partie de la population ne dispose pas.

Ainsi, avant chaque scrutin, la Côte d'Ivoire tente d'identifier les potentiels électeurs non encore inscrits afin de compléter sa liste électorale. Pour les présidentielles de 2015, la CEI a décidé de mettre à jour la liste électorale de 2010, qui avait été établie sur base biométrique. Celle-ci, après un long et difficile processus, avait fait l'objet d'un certain consensus parmi les partis politiques de l'époque.

---

20. « [CEI : Le gouvernement adopte un projet de loi modifiant le nombre des membres du bureau](#) », *Fraternité Matin*, 3 octobre 2014 ; « [Réforme de la CEI : le projet de loi modificatif adopté à l'unanimité par les députés](#) », Portail officiel du gouvernement de Côte d'Ivoire, 17 octobre 2014.

21. « [Le bureau de la CEI élargi à neuf membres, pour "intégrer l'opposition" \(Conseil des ministres\)](#) », *Abidjan.net*, 4 octobre 2014.

22. « [L'opposition annonce son retour à la CEI](#) », *RFI*, 14 novembre 2014.

23. « [Nouvelle réforme de la CEI: Le projet de loi adopté à l'unanimité](#) », *Fraternité Matin*, 17 octobre 2014.

L'opérateur technique choisi par les autorités pour cette mise à jour est l'entreprise française Morpho (ex Sagem Sécurité), une filiale de Safran. Ce choix a toutefois fait grincer les dents parmi certains membres de l'opposition. Morpho était déjà l'opérateur technique lors des dernières présidentielles de 2010. À l'époque, des doutes avaient été émis quant à sa neutralité. Son représentant africain, Sidi Mohamed Kagnassi, est également suspecté de corruption par la Banque mondiale et le FMI<sup>24</sup>.

Grâce aux kits techniques fournis par Morpho, la CEI a néanmoins lancé le processus d'enrôlement des nouveaux électeurs le 1<sup>er</sup> juin 2015, un processus qui aurait dû initialement durer un mois. Le personnel de la CEI a ainsi été déployé dans les diverses régions du pays afin que les potentiels électeurs non enregistrés viennent à eux pour s'inscrire. Mais l'afflux s'est révélé très faible, ce qui a poussé la CEI à prolonger de deux semaines le processus.

Finalement, la nouvelle liste électorale provisoire a été publiée le 28 juillet 2015 (les citoyens peuvent encore faire des réclamations). Elle compte environ 6,3 millions d'électeurs inscrits, soit 344 295 de plus qu'en 2010. Un chiffre bien lointain des 3 millions d'électeurs que le gouvernement espérait enregistrer<sup>25</sup>. Toutefois, selon la CEI, environ 70 % des citoyens ivoiriens en droit de voter seraient inscrits sur la liste, ce qui représente un pourcentage non négligeable. Malgré cela, le processus d'enrôlement de 2015 doit être vu comme un échec, surtout si l'on considère que, des 344 295 nouveaux électeurs, 207 213 auraient été enregistrés d'office par la CEI (anciens mineurs devenus majeurs). Ceci signifierait que les nouveaux électeurs s'étant présentés volontairement dans les centres d'enregistrement seraient moins de 140 000. En outre, la législation ivoirienne affirme explicitement que l'enrôlement doit se faire sur base volontaire, ce qui n'a visiblement pas été le cas pour 207 213 nouveaux inscrits<sup>26</sup>. Autre problème de taille : la liste de 2010 n'aurait pas été nettoyée (émigrations, décès, etc.)<sup>27</sup>.

La faible mobilisation des électeurs s'expliquerait par la mauvaise répartition des centres de recensement, le manque de communication et d'information, ainsi que par plusieurs autres problèmes administratifs<sup>28</sup>. Les pièces d'identité nécessaires pour s'enregistrer ont fait défaut à de nombreux citoyens ivoiriens, a rapporté Gervais Coulibaly, chef du projet de révision de la liste électorale<sup>29</sup>. Toutefois, le taux décevant d'enrôlement pourrait s'expliquer aussi par le boycott d'une partie de l'électorat proche de l'ancien président déchu Laurent Gbagbo.

---

24. « [Sidi Kagnassi, l'étrange "Monsieur Morpho-Safran" d'Afrique de l'Ouest](#) », *Mondafrique*, 12 juin 2015 ; « [Sagem \[Safran-Morpho\] en course pour "le gré à gré"](#) », *Connection ivoirienne*, 27 février 2015 ; « [Mali : Kagnassi, un conseiller très spécial](#) », *Jeune Afrique*, 31 mars 2014.

25. Pour plus d'informations : « [Désintérêt des Ivoiriens pour la révision de la liste électorale](#) », *Afrik*, 5 juillet 2015 ; « [Publication de la liste électorale provisoire](#) », *Abidjan.net*, 28 juillet 2015 ; « [8,7 millions d'électeurs attendus en 2015 contre 5,7 millions en 2010](#) », *Abidjan.net*, 2 juin 2015 ; « [Présidentielle 2015: ouverture du dépôt des candidatures du 3 au 25 août](#) », *Abidjan.net*, 28 juillet 2015.

26. À ce propos, voir la Loi et le Décret suivants : [Art. 9 de la Loi n° 2000-514](#) portant Code électoral tel que modifiée par les Lois n° 2012-1130, n° 2012-1193 et n° 2015-216 ; [Art. 6 du Décret 2015-344 du 13 mai 2015](#) fixant les modalités d'établissement de la liste électorale.

27. Source confidentielle.

28. « [Décevante campagne de révision de la liste électorale](#) », *RFI*, 17 juillet 2015.

29. « [L'opération de révision de la liste électorale ne sera pas prolongée](#) », *Abidjan.net*, 17 juin 2015.



Enfin, l'enregistrement biométrique des électeurs mérite une réflexion globale. Très coûteux (de l'ordre de plusieurs millions d'euros), ce système a été adopté dans de nombreux pays africains, et dans presque toute l'Afrique de l'Ouest. Il est souvent perçu comme la solution miracle aux limites de l'État civil des pays moins développés. Pourtant, la plupart des experts électoraux s'accordent à dire que la biométrie électorale n'est efficace que si elle repose, justement, sur un État civil moderne et fiable<sup>30</sup>. Car si celui-ci n'est pas en mesure d'enregistrer les décès, et qu'une partie de la population ne dispose pas de cartes d'identité, la liste électorale, qu'elle soit biométrique ou non, ne pourra empêcher les fraudes.

Comme l'a souligné le 8 avril 2015 à Lomé Siaka Toumani Sangaré, délégué général aux élections au Mali (un pays qui a recours à la biométrie), en Afrique « *les morts élisent les vivants* »<sup>31</sup>.

### 3. La traçabilité des résultats

La traçabilité des résultats est le troisième enjeu majeur des présidentielles ivoiriennes identifié dans cette note. Les limites de ce processus avaient déjà été pointées du doigt par la mission d'observation électorale de l'Union européenne qui avait sillonné le pays en 2010. Celle-ci avait identifié plusieurs problèmes, tant d'un point de vue législatif que dans la mise en œuvre pratique.

Sur le plan législatif, l'UE avait souligné les lacunes du Code électoral de l'époque, trop imprécis sur certains points. Le Code n'apportait en effet aucun détail sur la manière dont les résultats de chaque bureau de vote devaient être transmis aux centres d'agrégation ainsi que sur la façon dont ces agrégations devaient être réalisées. Il restait en outre vague au sujet de l'affichage et de la publication des résultats dans les bureaux de vote et dans les centres d'agrégation<sup>32</sup>. L'affichage des résultats est pourtant un élément essentiel pour la transparence du processus à travers lequel les votes exprimés sont additionnés.

Ces carences législatives ont eu une inévitable répercussion sur le terrain. Lors du premier tour des présidentielles de 2010, les observateurs de l'UE avaient constaté qu'en dépit de la remise des copies des procès-verbaux reprenant les résultats de chaque bureau de vote aux représentants des partis, ces mêmes documents n'avaient cependant pas été affichés dans les bureaux de vote, pas plus qu'ils n'avaient été fournis aux observateurs indépendants. En d'autres termes, seuls les partis politiques ont pu vérifier la concordance des résultats agrégés. En ce qui concerne le deuxième tour du scrutin de 2010, les procès-verbaux avec les résultats des bureaux de vote n'auraient été affichés que dans 44 % des bureaux de vote observés par l'UE. Là aussi donc, la traçabilité des résultats n'a pu être que partielle, bien qu'elle fut meilleure par rapport au premier tour<sup>33</sup>.

---

30. Voir à ce propos l'interview de Clément Aganahi, expert en technologies électorales auprès de l'ONU et de l'UE : « [Élections au Cameroun : la biométrie permet l'élaboration de listes électorales plus fiables](#) », *RFI*, 28 septembre 2013.

31. « [Élections : la carte interactive de la biométrie en Afrique](#) », *Jeune Afrique*, 22 avril 2015.

32. Mission d'observation électorale de l'Union européenne en Côte d'Ivoire, [Rapport final. Élections présidentielles du 31 octobre – 28 novembre 2010](#), p. 10.

33. *Ibid.*, p. 13.

Face à ces lacunes en matière de transparence, la mission électorale européenne de 2010 avait suggéré d'introduire dans le Code électoral l'obligation d'afficher, dans chaque bureau de vote, les procès-verbaux avec les résultats, afin que tout citoyen puisse les vérifier. Elle suggérait en outre que des copies de ces procès-verbaux puissent également être remises aux observateurs neutres de la société civile et de la communauté internationale<sup>34</sup>.

Ces suggestions ne seront que partiellement retenues dans le nouveau Code, dont la dernière version date du 2 avril 2015. Celui-ci prévoit en effet que le président de chaque bureau de vote proclame oralement les résultats de son bureau. Ensuite, les procès-verbaux avec les résultats proclamés peuvent être contresignés par les représentants des partis, qui peuvent en recevoir une copie. Mais, à nouveau, les observateurs de la société civile restent exclus de cette procédure : s'ils assistent à la proclamation orale des résultats, ils ne pourront ni contresigner les procès-verbaux ni en recevoir une copie. De plus, aucune mention n'est faite quant à l'affichage des procès-verbaux dans les bureaux de vote<sup>35</sup>. Ainsi, les difficultés à tracer les résultats depuis les bureaux de vote jusqu'aux centres d'agrégation risquent de demeurer telles qu'elles étaient en 2010.

## Conclusion

À la lumière du contexte exposé dans cette note, l'Union européenne devait-elle ou non observer les présidentielles ivoiriennes ? Pour répondre à cette question, il convient de rappeler la doctrine suivie par l'UE en matière d'observation électorale. Celle-ci, en effet, déploie habituellement ses missions à certaines conditions. Premièrement, elle doit être impliquée politiquement et financièrement dans le processus de démocratisation et de stabilisation du pays concerné, notamment à travers sa politique d'aide au développement. C'est bien le cas en Côte d'Ivoire.

Deuxièmement, cette implication doit généralement s'inscrire dans la durée. Consciente que la démocratie est un processus de longue haleine, l'UE procède souvent à l'envoi de missions électorales successives dans un même pays lors de ses différents scrutins. Rappelons à cet égard que les observateurs de l'UE étaient déjà présents en Côte d'Ivoire lors du scrutin controversé de 2010.

Enfin, la qualité du processus démocratique à observer doit présenter une certaine ambivalence : les conditions afin que des élections libres puissent se tenir doivent être réunies, tout en coexistant avec des incertitudes ou des foyers de tension qui justifient le déploiement d'observateurs européens. Ce troisième cas de figure correspond, lui aussi, au contexte ivoirien de 2015.

Car même si les présidentielles de 2015 en Côte d'Ivoire présentent des aspects encourageants, de nombreuses zones d'ombres persistent. Dès lors, sur base des lacunes et manquements abordés dans cette note, la décision de l'UE de ne pas envoyer ses observateurs ne semble pas correspondre aux critères qu'elle suit habituellement.

---

34. *Ibid.*, p. 39 point 8 et p. 40 point 19.

35. Art. 58 de la Loi n° 2000-514 portant Code électoral tel que modifiée par les [Lois n° 2012-1130, n° 2012-1193 et n° 2015-216](#).

Et les progrès économiques réalisés par le pays ne justifient pas qu'on détourne le regard ailleurs. Pourquoi, donc, avoir déserté les présidentielles de 2015 ?

Formellement, l'Union n'aurait pas été invitée par le gouvernement de la Côte d'Ivoire, quand bien même les diplomates européens auraient timidement sondé leurs homologues ivoiriens à ce propos<sup>36</sup>. Il est vrai que Bruxelles doit être invitée par le pays concerné si elle veut suivre son processus électoral. Mais il est tout aussi vrai qu'en tant que plus grand bailleur de fonds au monde en aide au développement, l'UE sait généralement comment s'y prendre pour « se faire inviter », lorsqu'il s'agit d'observer une élection...

La décision de ne pas se rendre en Côte d'Ivoire en 2015 ne vient donc pas d'Afrique, mais bien d'Europe. Quant aux motivations de fond, elles ne reposeraient pas tant sur les prétendues bonnes conditions démocratiques ivoiriennes, comme affirmé par le Chef de la Délégation de l'UE. D'un point de vue politico-administratif, au fond, celles-ci ne sont pas si différentes qu'en 2010 : la CEI demeure politisée, la liste électorale est du même acabit, la traçabilité des résultats n'est toujours pas assurée.

Ce qui a changé, au contraire, c'est le contexte politique, qui semble en apparence plus apaisé, quoi qu'il demeure encore incertain. L'absence d'un candidat d'opposition de poids face à Ouattara (et donc une victoire prévisible de ce dernier) y est sans doute pour quelque chose. Ainsi, comme mentionné dans l'introduction, les Européens considèrent-ils sans doute que les présidentielles à venir ne constituent pas un réel enjeu. Cette analyse semble toutefois aller vite en besogne, surtout si l'on considère qu'une partie du principal parti d'opposition (le FPI), ne reconnaît pas la légalité du processus électoral.

De plus, une telle hypothèse ne prend pas en compte le fait que, théoriquement, l'objectif d'une mission d'observation électorale n'est pas celui de constater si telle ou telle personne sera élue, mais plutôt de comprendre comment elle sera élue. D'ailleurs l'UE, dans le passé, a souvent observé des élections dont les résultats étaient prévisibles (Rwanda en 2003, RDC en 2011, Égypte en 2014...).

La réelle motivation derrière la décision de l'UE pourrait donc être encore différente. Elle pourrait avoir trait à la crainte qu'une évaluation électorale perçue comme négative puisse avoir un effet déstabilisant sur le pays. La Côte d'Ivoire, au fond, est en voie de stabilisation : ce n'est pas le moment de la bousculer.

Pourtant, les missions d'observation électorale de l'UE ne portent jamais de jugements politiques sur les scrutins monitorés. Elles se gardent d'affirmer explicitement si un scrutin est démocratique ou non, s'il correspond ou contredit les normes internationales en la matière, s'il légitime ou délégitime le pouvoir qui en ressort. Les observateurs européens doivent se limiter à fournir une analyse purement technique, formulée à travers un langage diplomatique approprié et spécifiquement étudié pour éviter toute manipulation. C'est d'ailleurs pour cette raison que les rapports finaux des observateurs sont généralement si indigestes à lire...

---

36. Source confidentielle.

Les missions de l'UE permettent néanmoins de fournir une masse d'information précieuse sur l'évolution démocratique d'un pays ; des informations que les diplomates et la communauté internationale devront ensuite gérer avec les précautions qui s'imposent, certes, mais aussi avec la lucidité qu'elles requièrent, en bonne connaissance de cause.

Or, de telles informations récoltées sur la Côte d'Ivoire auraient été certainement précieuses. D'autant que l'UE s'est beaucoup investie dans la réconciliation ivoirienne, bien qu'elle n'ait pas financé les consultations de 2015.

Comme mentionné dans l'introduction de cet article, si l'espoir est permis en Côte d'Ivoire, rien n'est encore acquis. Ainsi, selon Doudou Diène, expert des Nations unies pour les droits de l'homme, les élections présidentielles ivoiriennes représentent un défi décisif : « *le test ultime pour la reconstruction du pays* »<sup>37</sup>. Le principal sponsor de cette reconstruction, toutefois, ne sera pas présent ce jour-là.

\* \* \*

## Les auteurs

**Federico Santopinto** est chef de recherche au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi que dans l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.

**Léa Gros** est chercheuse stagiaire au GRIP. Diplômée de Sciences Politiques (Université Libre de Bruxelles), elle se spécialise dans l'analyse des élections et les questions de stabilisation post-conflit.

### Avec le soutien du



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la coopération  
au développement et  
de l'action humanitaire

---

37. « [Les élections de 2015, le “test ultime” pour la reconstruction de la Côte d'Ivoire, selon Doudou Diène](#) », *Africa Time*, 22 février 2014.