



GRUPE 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
Internet : www.grip.org
Twitter : [@grip_org](https://twitter.com/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 – 29 juillet 2014

SANTOPINTO Federico. *Les missions électorales de l'UE : un outil discret de gestion des crises*. Note d'Analyse du GRIP, 29 juillet 2014, Bruxelles.

<http://www.grip.org/fr/node/1343>



NOTE D'ANALYSE

LES MISSIONS ÉLECTORALES DE L'UE : un outil discret de gestion des crises

Par **Federico Santopinto**

29 juillet 2014

Résumé

L'Union européenne (UE) possède un outil précieux en matière de prévention et de gestion des conflits. Il ne s'agit pas de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), toujours embryonnaire après plus de quinze ans de gestation, ni des missions de gestion des crises qu'elle déploie avec tant de peine dans ce cadre. L'UE dispose d'un autre outil, cette fois plus discret : les missions d'observation électorale (MOE), envoyées notamment dans des contextes post-conflits ou à risques, essentiellement en Afrique. En tant qu'acteur post-national, l'Union détient là, dans le domaine de la politique étrangère, un véritable levier auquel ne pourraient pas même aspirer les traditionnelles diplomaties européennes. Si ces missions constituent à l'évidence une valeur ajoutée, celle-ci n'en reste pas moins perturbante pour les États membres, toujours tatillons lorsqu'il s'agit de leur souveraineté nationale.

Abstract

The EU Electoral Observation Missions: A Discreet Tool for Crisis Management

The European Union (EU) has a valuable tool for conflict prevention and resolution, which is neither its Common Security and Defence Policy (CSDP), still at an embryonic stage after more than fifteen years, nor the painful crisis management missions it deploys in this framework. The EU has another asset, this time more discreet: the Electoral Observation Missions (EOMs), partly sent in post-conflict situation or in unstable countries (mainly in Africa). As a post-national actor, the Union disposes here of a real lever in the field of foreign policy, one which traditional European diplomacies cannot even aspire to. An evident value-added for the EU... which is also troubling for its member States, still so jealous about their national sovereignty.

Introduction

Inspirée par son propre modèle et sa propre histoire, l'Union européenne (UE) se sent investie d'une mission fondamentale : promouvoir et soutenir la démocratie dans le monde, surtout dans les pays en développement. L'article 21 du Traité sur l'UE, le premier qui s'adresse à l'action extérieure de l'Union, affirme d'emblée que ce principe est à la base de la politique extérieure européenne, qu'elle soit dans les domaines du commerce, du développement, de la diplomatie ou de la sécurité. D'innombrables documents, communications et stratégies publiées au fil des années par les institutions bruxelloises abondent dans le même sens, en précisant les contours de ce qui semble être un véritable *leitmotiv* de la rhétorique européenne¹.

Certes, si l'UE poursuit cette mission avec assiduité vis-à-vis de certains pays, elle paraît nettement plus timorée dans d'autres cas. En cela, elle n'échappe guère aux lois de la géopolitique, qui demeurent souveraines dans les relations internationales. Les contraintes dictées par la *realpolitik* n'ont toutefois pas empêché l'Union de devenir un promoteur incontournable de l'idéal démocratique au sein de la communauté internationale, en mettant au point une large panoplie d'outils et d'incitants, notamment au travers de sa politique de coopération au développement.

Ainsi, petit à petit, les politiques de soutien à la démocratie de l'UE ont gagné en importance, jusqu'à étendre leur portée au-delà des valeurs démocratiques qu'elles incarnent *stricto sensu*. En effet, elles se sont également révélées être un instrument particulièrement efficace dans un autre domaine : celui de la prévention et de la gestion des conflits². En règle générale, toute stratégie de pacification soutenue par la communauté internationale passe, tôt ou tard, par l'organisation d'un processus électoral devant départager (et limiter) le pouvoir de manière pacifique. Or, si les nombreuses initiatives de l'UE qui visent à promouvoir la démocratie peuvent s'inscrire, d'une manière ou d'une autre, dans une stratégie de prévention ou de résolution des conflits, celles qui y sont incontestablement le plus directement liées sont les missions d'observation électorale (MOE)³, déployées aux quatre coins de la planète.

Initialement embryonnaires et improvisées, voir mal ficelées, les MOE se sont petit à petit professionnalisées, en devenant une activité méthodique et récurrente de l'UE. La première de ces missions fut envoyée en URSS en 1993. L'année suivante, une autre élection historique sera accompagnée par des observateurs européens : celle d'Afrique du Sud. L'Union n'a pas cessé de mener d'autres missions depuis...

1. C'est le cas, notamment, de la Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003.

2. Commission européenne, [Manuel d'observation électorale de l'Union européenne](#), février 2008.

3. Dans de rares circonstances, les missions électorales de l'UE sont appelées « missions d'évaluation électorale ». Ces dernières sont plus petites que les MOE et sont envoyées dans des pays où la sécurité est particulièrement précaire (Irak et Libye). Pour faciliter la lecture de cette note, le terme MOE sera utilisé pour désigner tant les missions d'observation électorale que celles d'évaluation électorale.

Elle dispose aujourd'hui d'un budget annuel d'environ 40 millions d'euros⁴, qui permet de financer plusieurs missions par an (une dizaine à partir de 2005). À ce jour, plus de 150 MOE ont été envoyées sur quatre continents et une septantaine de pays différents, en déployant un nombre d'experts et d'observateurs qui pourrait avoisiner les 10 000⁵. Le plus souvent dans la discrétion.

Ce rôle croissant joué par les missions d'observations électorales de l'UE pose cependant une question de légitimité. Habituellement, ce genre d'exercice est mené par des organisations internationales auxquelles adhèrent les pays observés, alors que l'Union intervient dans des pays tiers, et reste à ce titre un acteur étranger, ce qui peut être perçu comme une forme d'ingérence. En réalité, les MOE doivent être insérées dans le spectre plus large de la vaste politique de coopération au développement de l'UE, dans le cadre de laquelle le soutien à la gouvernance démocratique figure comme une priorité. En tant que principal bailleur de fond de l'aide au développement (52 % de l'aide mondiale)⁶, l'UE assiste et observe souvent des élections qu'elle a contribué à financer, ou qui se tiennent dans des pays largement bénéficiaires de son aide. Dès lors, l'observation électorale peut être aussi perçue comme une sorte de « droit de regard » encadré par une relation de coopération globale et continue, qui repose sur le principe de la conditionnalité politique de l'aide.

Une question par rapport à ce « droit de regard » se pose toutefois. Pourquoi l'UE a-t-elle renoncé à observer les élections en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie centrale pour céder ce rôle à l'OSCE, sans en faire autant ailleurs, par exemple en Afrique, au profit de l'Union africaine (UA) ? Une explication pourrait être que l'UA ne dispose ni des capacités ni des budgets nécessaires pour faire face aux défis logistiques qu'une mission d'observation comporte. L'Union pourrait alors utiliser une partie de son aide afin de renforcer les capacités africaines dans ce domaine, ou pour asseoir le rôle de l'ONU. Elle le fait déjà en partie, notamment vis-à-vis de l'UA, qui bénéficie d'un soutien destiné à développer le secteur de l'observation électorale. Malgré cela, les institutions européennes semblent rétives à céder ce « droit de regard », qui suscite tant de convoitises. Car les enjeux sont de taille.

Comme on le verra dans cette Note, les MOE se sont en effet imposées au cours des vingt dernières années comme l'un des outils les plus originaux – mais aussi les plus méconnus – dont l'UE dispose en matière de politique étrangère.

4. Sources : Cardwell Paul James, « Mapping Out Democracy Promotion in the EU's External Relations », *European Foreign Affairs Review*, n° 16, 2011 ; Voir aussi : [European Instrument for Democracy & Human Rights](#) (EIDHR).

5. Le nombre de 10 000 observateurs est approximatif. Il est calculé sur la base d'une moyenne de 65 observateurs par missions, pour un total de 153 missions recensées jusqu'à juillet 2014.

6. « [Rebond de l'aide aux pays en développement en 2013, qui atteint un niveau sans précédent](#) », OCDE, 8 avril 2014.

1. Une compétence convoitée au sein de l'UE

De fait, l'observation électorale représente une véritable « compétence exclusive » de l'UE, sans doute la seule dans le domaine de la politique étrangère. Une telle prérogative n'a évidemment pas été acquise grâce à un transfert volontaire de pouvoirs depuis les capitales européennes vers les institutions bruxelloises, mais découle plutôt de l'image dont jouit l'UE sur la scène internationale et de la légitimité qui en résulte. L'Union incarne en effet un modèle de coopération post-nationale, qui lui confère une identité différente de celle des diplomaties traditionnelles, dont certaines, par ailleurs, sont héritières d'un passé colonial encombrant. C'est donc grâce à cette aura post-moderne que l'UE se présente à la communauté internationale en qualité d'observatrice électorale.

Avant la ratification du Traité de Lisbonne, les MOE faisaient partie intégrante de la politique de coopération au développement gérée par la Commission européenne. Cette dernière décidait donc où et quand envoyer une mission, et en définissait les modalités en accord avec la présidence tournante de l'UE. Cependant, au fil du temps, le rôle politique acquis par cet outil dans le court et moyen terme a inévitablement attisé l'appétit du Conseil et des États membres, qui ont voulu accroître leur influence dans sa gestion⁷.

Il est vrai que, de fait, les missions d'observation peuvent avoir, par leur simple présence, un impact considérable tant sur la stabilité du pays hôte que sur son contexte régional. Elles disposent ainsi d'un poids diplomatique qui va largement au-delà des objectifs de démocratisation de long terme inscrits dans les programmes de coopération au développement. Dès lors, les MOE se sont inévitablement retrouvées à cheval entre les stratégies d'aide au développement et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), en posant un véritable dilemme au sein des institutions européennes : une telle compétence devait-elle rester sous l'égide de la Commission, qui incarne la dimension supranationale de l'UE, ou devait-elle être gérée par les États membres à travers le Conseil et la PESC ?

Après de longues tractations, cette question sera tranchée à la suite de l'adoption du Traité de Lisbonne, et surtout grâce aux négociations interinstitutionnelles qui ont suivi sa ratification⁸. Le nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE), organe hybride situé entre la Commission et le Conseil, a inévitablement hérité de la gestion des MOE⁹. Politiquement, le dossier retombe donc sous la direction du Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (HRU), qui trône à la tête du Service extérieur. Mais, comme pour toute matière institutionnelle qui concerne l'UE, les choses ne pouvaient rester aussi simples.

Le HRU possède ainsi une double casquette : celle de représentant des États membres (et donc du Conseil) pour la PESC, selon un mode de fonctionnement purement intergouvernemental, et celle de vice-président de la Commission européenne, cette dernière incarnant la dimension supranationale de l'UE.

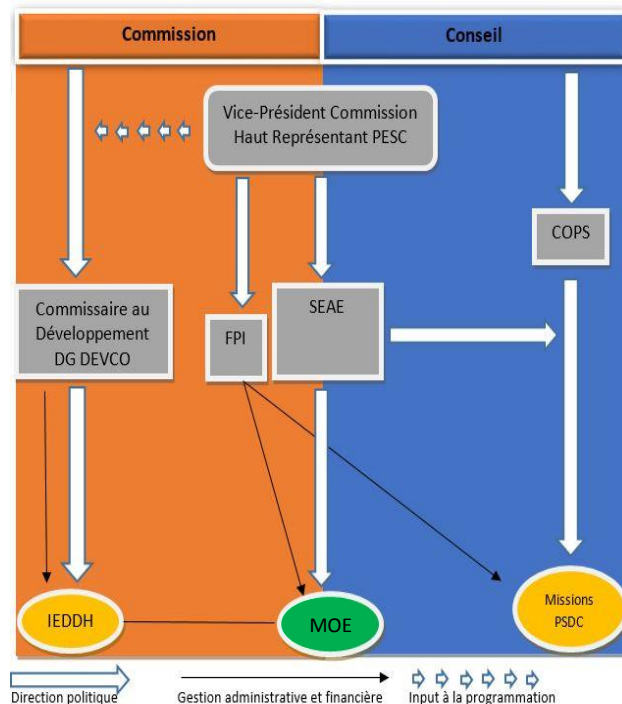
7. Tannous Isabelle, « The Programming of EU's External Assistance and Development Aid and the Fragile Balance of Power between the EEAS and DG DEVCO », *European Foreign Affairs Review*, 2013.

8. Source UE.

9. Seters J., Klavert H., « [EU Development Cooperation after the Lisbon Treaty. People, Institutions and Global Trends](#) », *ECDPM Discussion Paper*, 123, décembre 2011.

Or, l'observation électorale demeure encadrée et financée par les programmes de coopération au développement gérés par la Commission. Cette activité est plus précisément financée par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), un programme englobant plusieurs activités devant soutenir la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, dont les MOE font partie¹⁰. C'est donc sous sa casquette de vice-Président de la Commission que le HRU a hérité des missions électorales.

Pourtant, le Service extérieur que le HRU dirige n'est pas un organe de la Commission, mais une structure *sui generis* entre celle-ci et le Conseil. Comment, dès lors, les missions électorales pouvaient-elles être placées sous la direction du HRU et de son administration (le SEAE), étant donné que, au moins d'un point de vue administratif et financier, elles doivent rester sous la Commission, en tant que programme de coopération au développement ? Pour remédier à ce problème, un nouveau service a été créé au sein de la Commission : le Foreign Policy Instruments Service (FPI). Le FPI est lui aussi un organe *sui generis*, intégré cette fois dans la Commission, mais qui répond directement et exclusivement au HRU en tant que Vice-Président de la Commission. Ainsi, il est beaucoup plus petit que les autres Directions générales de la Commission et n'est attaché à aucune d'elles ni à aucun Commissaire. Ce service travaille en revanche en étroite collaboration avec le SEAE, à tel point qu'il semble faire partie intégrante de celui-ci.



Le FPI est donc une pièce maitresse dans le dispositif institutionnel post-Lisbonne. En tant que service de la Commission situé en dehors de ses DG et placé sous l'autorité directe du HRU, il permet, *de facto*, de rapatrier vers le Service extérieur les activités politiquement les plus sensibles des programmes de coopération au développement, parmi lesquelles figurent les missions électorales de l'UE.

En guise de conclusion, la répartition des compétences peut être résumée ainsi : le Service extérieur, sous la direction politique du HRU, gère politiquement les MOE, en décidant par exemple quand et où elles doivent être envoyées. Le FPI met ensuite en œuvre les décisions prises sous l'angle administratif. La DG DEVCO de la Commission européenne se retrouve ainsi fondamentalement exclue de ce processus, tant politiquement qu'administrativement.

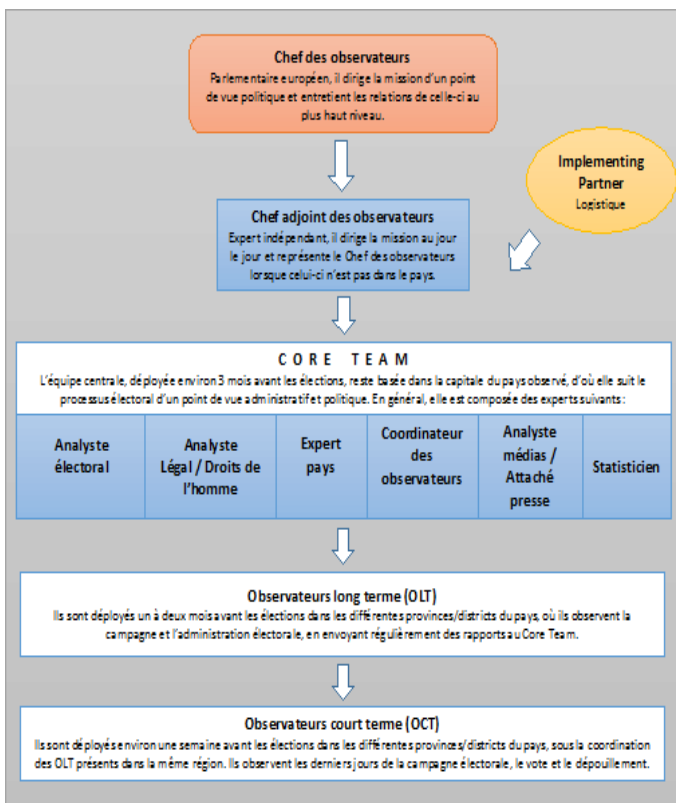
2. Structure des MOE, reflet d'une indépendance relative

Le Parlement européen (PE) est la dernière pièce du puzzle institutionnel préposé à la gestion des MOE, une pièce fondamentale néanmoins, car elle est censée conférer aux missions électorales l'indépendance qui est à la base de leur crédibilité. À la tête de chacune d'entre elles, le HRU désigne un membre du PE, qui devient dès lors Chef des observateurs. Les parlementaires sont par définition indépendants de tout pouvoir

10. Règlement (CE) n° 235/2014 instituant un instrument financier pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde.

exécutif, que ce soit celui de la Commission, du Conseil ou des États membres. Une fois nommé, le Chef des observateurs sera donc, théoriquement, dénoué de toute relation hiérarchique vis-à-vis des institutions européennes dans l'exercice de son mandat d'observateur.

Cette indépendance formelle est évidemment à relativiser. Si le Chef des observateurs n'est pas censé recevoir d'instructions des autorités politiques européennes durant sa mission, il n'en demeure pas moins qu'il doit inévitablement coopérer avec elles. De plus, il reste lié au FPI de la Commission européenne pour la gestion administrative et financière de la mission ainsi que pour la logistique. Enfin, le fait que sa nomination dépende du HRU peut constituer une limite ultérieure à son autonomie. Le HRU ne dispose toutefois pas d'un pouvoir de nomination discrétionnaire, car il doit identifier le Chef des observateurs à partir d'une liste de candidats potentiels préétablie par le PE. L'indépendance de ce dernier dépendra dès lors de sa personnalité, des relations qu'il entretient avec les décideurs européens, mais aussi du contexte politique dans lequel il sera amené à opérer.



Par contre la sélection du Chef adjoint des observateurs, de l'équipe destinée à l'assister (*l'équipe cadre, Core Team*) et des observateurs (qui se divisent en observateurs de court et long termes) est faite par le FPI de la Commission, en consultation avec le SEAE. La Commission dispose à cet effet d'une liste de plusieurs dizaines d'observateurs et d'experts indépendants issus de la société civile, élaborée en collaboration avec chacun des États membres, à partir de laquelle elle puise pour former une mission.

Le personnel ainsi déployé n'est donc pas constitué de fonctionnaires européens, ce qui pourrait compromettre l'indépendance de la mission. En tout, le nombre de personnes impliquées dans une mission se chiffre à plusieurs dizaines d'observateurs et d'experts. L'ampleur de celle-ci dépendra du pays, de sa taille mais aussi du contexte politique et géopolitique. Si on dénombre en moyenne 70 observateurs par MOE, on en comptait plus de 200 en République démocratique du Congo en 2006 et 150 en Égypte en 2014.

3. Observer quoi ? Le rôle des MOE

Une mission d'observation électorale n'est pas un exercice aléatoire, basé sur une idée abstraite de ce que devrait être une consultation démocratique. Elle repose au contraire sur des normes identifiées par la communauté internationale et codifiées dans une série de conventions globales et régionales¹¹. Parmi elles figurent la *Déclaration universelle des*

11. Pour un panorama des traités internationaux et régionaux en la matière voir : « [Compendium of International Standards for Elections](#) », NEEDS, 2nde édition, 2007.

droits de l'homme de 1948¹² et surtout le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* adopté par les Nations unies en 1966 et ratifié par 168 États¹³. Ce corpus normatif définit les standards électoraux internationaux qu'une MOE est censée observer.

À partir de ces éléments, l'UE a développé au fil du temps une méthodologie et des principes qu'elle a inscrits dans plusieurs documents, et qui doivent orienter le travail des MOE de manière systématique, gage de leur crédibilité et de leur objectivité¹⁴. Grâce à ce travail de standardisation procédurale et méthodologique, l'Union s'est imposée, avec l'OSCE, comme une référence internationale dans le domaine de l'observation électorale. Ainsi, elle a largement inspiré la rédaction par les Nations unies en 2005 d'une Déclaration de principes sur l'observation électorale internationale, à laquelle tous les acteurs opérants dans ce domaine ont adhéré¹⁵.

Le principal élément qui caractérise les missions électorales européennes est leur durée et le large éventail d'activités qu'elles mènent. Les MOE analysent en effet l'environnement démocratique du pays observé dans son ensemble, dans le cadre duquel les élections proprement dites ne constituent qu'une étape. Elles doivent donc être déployées pendant plusieurs mois (trois en moyenne), afin qu'elles puissent s'immerger discrètement mais efficacement dans la vie administrative et politique locale. La liste des tâches qui leur incombe est d'ailleurs bien fournie. Les MOE doivent examiner, entre autre :

- la Constitution du pays observé, son respect et son contexte institutionnel ;
- la législation électorale et la réglementation dérivée ;
- le processus d'élaboration des listes d'électeurs ;
- la campagne électorale et son contexte politique ;
- le respect des libertés fondamentales ;
- l'accès des oppositions et des minorités aux médias ;
- l'impartialité de l'administration électorale ;
- le vote proprement dit et son dépouillement ;
- l'agrégation des résultats aux différents niveaux (local, régional et national) ;
- les éventuels contentieux électoraux ainsi que leur recours et, enfin ;
- la proclamation des résultats définitifs et l'environnement postélectoral.

Sur le terrain, trois principes phares façonnent le travail des MOE. Premièrement, les observateurs le sont au sens littéral du terme : ils ne doivent aucunement interférer dans le processus électoral et ne disposent d'aucune autorité hiérarchique vis-à-vis de l'administration locale. Le contraire serait perçu comme une forme inacceptable d'ingérence par le pays hôte.

Le deuxième principe découle du premier : la mission doit mener une analyse essentiellement technique du processus électoral. Lorsqu'elle émet des déclarations ou des rapports, elle doit

12. [Site internet](#) du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

13. [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP), adopté par l'Assemblée générale des Nations unies à New York le 16 décembre 1966.

14. *Communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales de l'UE*, Commission européenne, 2000, COM(2000)191 ; [Guide méthodologique de la Commission européenne sur l'assistance électorale](#), Commission européenne, 2006 ; [Manuel d'observation électorale de l'UE](#), Commission européenne, deuxième édition, 2008.

15. En 2005, l'ONU a adopté une [Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections](#), complétée par un *Code de conduite à l'usage des observateurs internationaux*, auxquels l'UE a adhéré.

préserver un ton neutre, basé sur les faits observés. Le langage utilisé, soit-il écrit ou oral, doit donc être impérativement prudent : il ne peut trancher ni cataloguer une élection comme étant démocratique ou non démocratique¹⁶. Cet aspect est une caractéristique fondamentale des MOE. Celles-ci ne sont pas là pour juger, mais pour fournir des informations précieuses aux autorités de l'UE, à la communauté internationale mais aussi au pays observé. Ces informations seront ensuite exploitées par qui de droit dans le cadre du dialogue politique et diplomatique avec le pays observé. Elles ne représentent donc qu'une étape dans un contexte relationnel bien plus vaste et complexe.

Enfin, l'Union européenne doit collaborer avec les autres missions d'observations présentes sur le terrain, en préservant toutefois son indépendance et son autonomie d'analyse. Cette coopération se matérialise par des échanges d'informations et, dans certains cas, par une rationalisation commune du déploiement des observateurs dans le pays, afin de couvrir au mieux le territoire. L'UE coopère en outre avec les observateurs nationaux issus de la société civile. L'observation nationale est fortement encouragée par l'Union, qui, dans certains cas, peut lui fournir une aide technique et financière. Toutefois, malgré les liaisons plus ou moins étroites que les MOE peuvent établir avec d'autres observateurs, elles élaborent toujours leurs propres résultats et leurs conclusions de manière autonome.

Quant aux résultats de l'observation, ils sont rendus publics par le Chef des observateurs et le *Core Team* à travers deux rapports. Un premier rapport préliminaire, d'une dizaine de pages, est présenté dans les deux jours suivant la tenue du scrutin, à l'occasion d'une conférence de presse. Au plus tard deux mois après, l'UE publie un rapport final, cette fois beaucoup plus détaillé, présentant des recommandations destinées à améliorer le processus. À cette occasion, le Chef des observateurs et son adjoint reviennent dans le pays pour discuter du rapport final avec les autorités locales et la société civile.

Tout au long de la mission, des rapports internes sont toutefois rédigés régulièrement (généralement une fois par semaine) sur l'évolution de la situation politique et électorale et réservés exclusivement aux autorités de l'UE. Une telle pratique montre bien que, si les MOE sont indépendantes, elles travaillent néanmoins en étroite collaboration avec les acteurs de la politique étrangère de l'Union, lesquels exploitent les informations recueillies par la mission dans le cadre de leurs relations avec le pays observé, et ce au jour le jour.

4. Quelle efficacité ? Les moments clé d'une observation

Quelques jours avant les élections, les observateurs de court terme intègrent la mission, afin de renforcer le travail des observateurs de long terme, éparpillés sur le terrain depuis plusieurs semaines. Le personnel de la MOE est ainsi démultiplié, ce qui augmente notablement la visibilité de l'UE. Durant le scrutin, cette visibilité est très importante, car elle peut avoir un effet dissuasif non seulement sur des fraudes éventuelles, mais aussi sur de possibles violences. Toutefois, paradoxalement, le déroulement de la consultation électorale proprement dite est sans doute le moment le moins instructif pour une MOE.

16. Code de conduite pour les observateurs de l'UE, Commission européenne.

Malgré la présence de plusieurs dizaines, voire centaines d'observateurs, le nombre de bureaux de vote que l'UE est en mesure d'observer (quelques centaines tout au plus) reste infime par rapport aux milliers d'entre eux présents dans le pays où la mission opère. Ainsi, une MOE réussit rarement à observer plus de 1 % des bureaux de vote parmi tous ceux ouverts lors d'une élection. En outre, chaque équipe de l'UE (normalement composée par deux observateurs), se déplace d'un bureau de vote à l'autre afin d'en couvrir le plus possible, sur la base d'un itinéraire qui ne doit jamais être communiqué aux autorités du pays. L'équipe européenne ne peut donc rester que quelques dizaines de minutes dans chaque bureau visité, alors que ceux-ci restent ouverts une journée entière, voire davantage. Certes, le choix des zones à observer se fait sur la base de critères statistiques qui permettent de couvrir un échantillon significatif de la population du pays. Néanmoins, avec moins de 1 % de bureaux de votes visités pendant quelques dizaines de minutes le jour même de l'élection, l'observation de l'UE reste incontestablement très limitée.

En réalité, l'efficacité d'une mission d'observation électorale dépendra surtout de sa capacité à appréhender ce qui se passe avant et après les opérations de vote, car les éventuelles limites démocratiques d'un scrutin se comprennent essentiellement durant ces deux périodes. Avant la consultation, l'environnement démocratique et le climat politique du pays concerné sont souvent déjà en mesure de fournir des indices fondamentaux sur la teneur de l'élection à venir : la campagne électorale, l'accès de l'opposition aux médias, le respect des droits fondamentaux, le travail de l'administration électorale et son impartialité – notamment par rapport à la constitution des listes d'électeurs et à la réglementation sur les modalités du vote – sont autant d'éléments passés au peigne fin par les observateurs de long terme et, au niveau central, par les membres du *Core Team*.

L'autre moment décisif pour une observation est celui qui survient immédiatement après le vote, lorsqu'il s'agit de suivre l'agrégation des résultats aux différents niveaux, du bureau au district, du district au niveau régional, jusqu'à celui national. C'est à cette occasion qu'une MOE peut compenser les limites de son déploiement le jour du scrutin. Pour cela, les observateurs européens doivent toutefois établir de bonnes relations avec les partis politiques, gouvernementaux comme d'opposition, et ce tant au niveau local que national. Ces derniers disposent normalement d'un représentant dans chaque bureau de vote. Contrairement aux observateurs internationaux, les représentants des partis restent dans le bureau qui leur a été assigné toute la journée, jusqu'au dépouillement des bulletins, qu'ils suivent en notant scrupuleusement les résultats. Ils peuvent en outre être appelés à signer le procès-verbal des résultats de leur bureau et à en recevoir une copie.

Ainsi, en comparant les procès-verbaux issus de différentes sources sur le terrain, et en les recoupant avec ce qu'ils auront pu recueillir eux-mêmes, les observateurs européens peuvent généralement déterminer si le processus d'agrégation est fait correctement et s'il reflète la réalité.

Deux conditions *sine qua non* sont néanmoins nécessaires afin que l'observation du processus d'agrégation puisse être parlant : les centres d'agrégations des votes doivent être pleinement accessibles aux observateurs, et ils doivent exposer les résultats officiels bureau par bureau, afin qu'ils puissent être comparés avec ceux des procès-verbaux consultés et avec les dépouillements observés. Si cette condition n'est pas remplie,

l'observation du déroulement du scrutin aura été inutile. L'UE s'est déjà trouvée dans des situations embarrassantes à ce propos.

En septembre 2003, la MOE déployée au Rwanda pour y suivre les élections législatives n'a pas pu accéder aux centres d'agrégation provinciaux, afin de vérifier si les résultats des dépouillements observés sur le terrain avaient été fidèlement repris dans l'agrégation finale. Les résultats de chaque bureau de vote n'avaient en outre pas été affichés publiquement : seul le résultat final du district électoral avait été communiqué. Il était dès lors impossible de déterminer s'il y avait eu manipulation à ce niveau, ce qui avait fini par rendre vaine la longue observation du déroulement du scrutin durant toute la journée électorale.

5. Observer qui, quand et pourquoi ?

5.1 Entre démocratie et géopolitique

Le principal enjeu politique qui gravite autour de l'observation électorale ne réside pas uniquement dans le travail effectué par les MOE et les résultats qu'elles produisent. Il repose aussi, et surtout, dans la décision ou non de les déployer, donc dans le choix des pays à observer. La décision d'envoyer une mission dans un pays est extrêmement délicate : une fois qu'elle est prise, les dés auront en partie été jetés.

Lorsque l'UE décide de déployer une MOE, elle donne un premier gage de crédibilité aux autorités locales et à leur système politique national. En effet, une mission d'observation électorale ne peut prendre place que dans un contexte où les conditions minimales laissent à supposer que des élections démocratiques pourront s'y dérouler, ou que des progrès en termes de démocratisation pourront être accomplis. Dès lors, pour certains pays, le fait que des observateurs internationaux soient déployés sur leur territoire constitue déjà une première source de légitimité ainsi qu'un pas vers une reconnaissance internationale souhaitée, et à exploiter tant sur le plan extérieur qu'intérieur¹⁷.

Avant de prendre toute décision, l'UE évalue donc attentivement ce contexte politique, notamment à travers l'envoi de missions exploratoires devant comprendre si les conditions nécessaires au déploiement d'une MOE sont réunies. Cependant, face aux conséquences politiques et diplomatiques d'un tel choix, une question se pose : la décision de dépêcher une mission est-elle basée uniquement sur des critères démocratiques et sur les résultats des missions exploratoires, ou repose-t-elle aussi sur des considérations géopolitiques ? Cette interrogation est devenue plus que jamais d'actualité depuis que l'UE a décidé d'observer les très contestées élections présidentielles égyptiennes en juin 2014. Elle s'était d'ailleurs également posée dans d'autres cas, comme par exemple au Rwanda en 2003.

Pour comprendre quels sont les critères qui orientent l'UE lors de cette prise de décision capitale, il convient de revenir sur les procédures suivies et sur ses acteurs. L'identification des pays à observer se fait au cas par cas, selon les priorités du moment mais aussi selon les budgets disponibles. La décision ultime à ce propos revient au Haut Représentant de

17. Kelley Judith, « Do International Election Monitors Increase or Decrease Opposition Boycotts? », *Comparative Political Studies*, 2011-44.

l'Union, et donc au Service extérieur. Cette flexibilité ne signifie toutefois pas que l'UE ne suive pas des critères précis dans ses choix, ni que le Haut Représentant dispose de pouvoirs discrétionnaires en la matière. La procédure résumée point par point ci-dessous peut aider à comprendre :

1. Une liste d'élections observables est dressée par le SEAE chaque année, en concertation avec le Conseil et le Parlement européen. L'UE interagit donc activement avec les États membres dans l'identification des pays potentiels à observer, bien que le dernier mot revienne au HRU.
2. Avant de déployer une mission, l'UE doit en outre recevoir une invitation de la part du pays devant être observé. Cependant, si certains pays ont tout intérêt à inviter une MOE sur leur propre territoire, il n'est pas à exclure que, dans d'autres cas, l'Union puisse exercer des pressions pour y être conviée.
3. Une fois l'invitation reçue, la mission exploratoire d'évaluation sera envoyée dans le pays en question afin de comprendre si les conditions démocratiques et sécuritaires minimales sont réunies. Celle-ci se déploie environs 4 mois avant les élections et est composée d'une poignée d'experts.
4. Après le retour de la mission exploratoire, une décision finale sera prise par le HRU. Si elle est positive un Memorandum of Understanding sera signé avec le pays tiers et la procédure de sélection des observateurs sera lancée¹⁸.

Le HRU joue ainsi, à nouveau, un rôle fondamental dans les principaux choix politiques qui concernent les MOE. Il a le dernier mot non seulement dans l'identification du Chef des observateurs, mais aussi par rapport aux choix des pays qui devront être observés. La question qui se pose dès lors est de savoir s'il interprète ce rôle dans le cadre de ses fonctions de représentant des États membres pour la politique étrangère (PESC), ou dans celles de vice-président de la Commission européenne et de ses compétences de coopération au développement.

La distinction faite à ce propos par le Traité de Lisbonne peut paraître théorique. Ces deux fonctions sont pourtant censées être différentes : si le rôle du Haut représentant est assimilable à celui d'un « super-ambassadeur » de la PESC, et a donc un caractère essentiellement diplomatique, la Commission, en tant que responsable de la politique de coopération au développement de l'UE, suit quant à elle une logique davantage axée sur le développement, et bénéficie d'une plus grande indépendance face aux États membres. En d'autres mots, la Commission est traditionnellement moins sujette aux influences et aux contraintes géopolitiques que le Conseil et la PESC.

18. Meyer-Resende Michael, « Exporting Legitimacy: The Record of EU Election Observation in the Context of EU Democracy Support », *CEPS Working Document*, n° 241, mars 2006.

Quelle est donc la casquette utilisée par le HRU lorsqu'il manie l'outil des MOE ? Cette question ne peut avoir de réponse certaine : les fonctions de vice-président de la Commission et celles de représentant pour la PESC sont désormais confondues. Il n'en demeure pas moins que le HRU est sans doute plus enclin à subir les pressions des États membres qu'un Commissaire, étant donné que le Conseil reste de fait son principal patron¹⁹. C'est ce dernier en effet qui doit le nommer et qui peut donc le révoquer. Dès lors, l'influence des capitales européennes dans la gestion des MOE a pu s'accroître par

rapport à l'époque – avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – où cet outil était dans les mains d'un Commissaire pleinement intégré à la Commission. Et face au cas égyptien, l'opinion de certains États membres s'est probablement bien fait sentir²⁰.

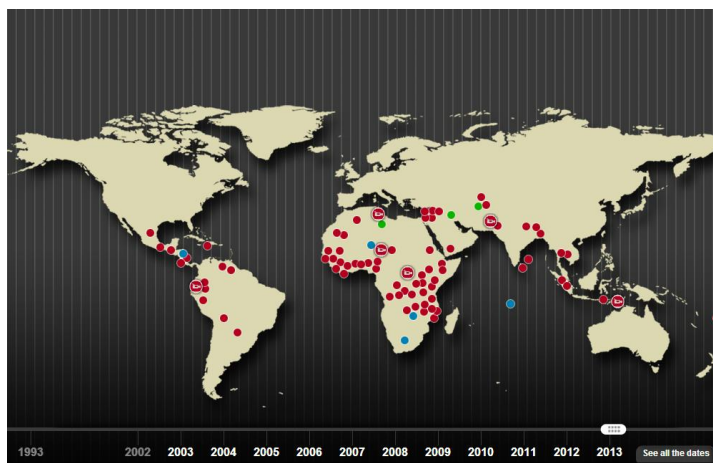
Malgré certaines exceptions, les réformes introduites par le Traité de Lisbonne n'ont pas transformé pour autant les MOE en un outil au service de la géopolitique. La plupart des missions électorales restent planifiées dans le cadre des politiques de démocratisation et de prévention ou de gestion des conflits de l'UE, alors que les considérations géopolitiques n'ont probablement jamais été absentes des prises de décisions dans ce domaine, même lorsque la Commission européenne maîtrisait cet outil. Cette maîtrise, d'ailleurs, n'a jamais

été totale, étant donné que l'Union devait composer avec sa présidence tournante avant de décider le déploiement d'une mission. L'exemple égyptien montre toutefois que le poids des États membres peut être prépondérant dans certaines circonstances, et que les considérations géopolitiques peuvent ainsi s'avérer décisives.

5.2 Priorité à l'Afrique

L'Afrique sub-saharienne reste la principale destination des MOE. Sur 153 missions recensées dans cette étude (de 1993 à juillet 2014)²¹, 68 d'entre elles ont été déployées au sud du Sahara, soit près de la moitié. Toutes les régions d'Afrique sont concernées, bien que les quatorze pays appartenant à la CEDEAO semblent bénéficier d'une attention particulière (25 missions). L'ensemble des États d'Afrique de l'Ouest ont ainsi été visités au moins une fois par une mission d'observation électorale de l'UE, à l'exception du Burkina Faso et du Bénin.

L'Asie et l'Océanie comptent à ce jour 36 missions, alors que l'Amérique latine n'en compte que 24. Enfin, les pays du sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient n'ont fait l'objet que de 13 MOE. Quant aux pays européens (Balkans, Europe de l'Est et Caucase), ils ne comptent que 12 missions en tout, bien que ce chiffre soit pleinement justifié par le



Missions d'observations depuis 1993 (source SEAE).

19. Voir Santopinto Federico, « [Le traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'UE](#) », Les rapports du GRIP, 2007/5.

20. BARTHE Benjamin, « Présidentielles égyptiennes : mission à haut risque pour les observateurs européens », *Le Monde*, 26 mai 2014.

21. Selon les informations du [site du SEAE](#). Attention : la liste des missions reprises ici comprend aussi les missions d'évaluations électorales de l'UE (Libye et Irak). Celles-ci disposent de moins d'observateurs par rapport aux MOE, essentiellement pour des raisons de sécurité.

fait que la charge d'observer les élections dans cette région revient principalement à l'OSCE²².

Ces données reflètent la volonté de l'UE de soutenir la démocratie dans le monde entier, y compris dans les zones les plus éloignées, comme par exemple aux îles Fidji (une mission y fut déployée en 2006). Mais elles sont aussi le reflet des priorités géographiques des institutions européennes dans les domaines de la coopération et des relations extérieures : l'Afrique évidemment, mais aussi, depuis 2010, le sud de la Méditerranée et le Moyen-Orient.

Cette partie du monde a été relativement peu observée de 1993 à 2010, avant que les « Printemps arabes » ne viennent la bousculer brutalement, en remettant en cause au passage la politique apathique de l'UE à son égard. À partir de 2010, on remarque une attention accrue de la part de l'UE pour son voisinage méridional et pour le Moyen-Orient : sur un total de 13 missions envoyées dans cette zone depuis 1993, 6 ont été menées de 2010 à juillet 2014 (Irak 2010, Tunisie 2011, Algérie 2012, Libye 2012, Jordanie 2013 et Égypte 2014)²³. Le sud de la Méditerranée et le Moyen-Orient ont ainsi reçu autant de visites, durant ces quatre dernières années, que l'Amérique et l'Asie, bien que ces deux régions du monde comptent plus de pays.

Quant à l'Afrique sub-saharienne, elle a vu se déployer 24 missions durant les quatre dernières années. Cette région reste donc la destination privilégiée des MOE. Les raisons d'une telle attention sont multiples. Premièrement, depuis les origines de la construction européenne, l'Afrique est considérée par le Vieux Continent comme un partenaire privilégié dans le cadre de sa politique de coopération au développement (près de la moitié de l'aide publique au développement européenne y est destinée)²⁴.

Deuxièmement, le continent africain a été traversé, depuis les années 1990, par un processus de libéralisation politique et de démocratisation très vaste, qui a concerné presque tous ses pays, mais qui est néanmoins resté fragile et a été accompagné par de nombreux conflits meurtriers. D'ailleurs, c'est dans cette partie du monde qu'a été monitoré le plus grand nombre de boycott d'élections de la part des principaux mouvements d'opposition : 30 % des élections multipartites en Afrique auraient ainsi fait l'objet d'un boycott sérieux de la part de l'opposition depuis les années 1990, alors qu'en Asie et en Amérique les boycotts auraient concerné respectivement 8 % et 6 % des élections multipartites²⁵. L'observation électorale de l'UE est donc perçue en Afrique comme particulièrement importante, notamment au regard de la confiance qu'elle peut inspirer envers le processus électoral, surtout dans le cadre de sociétés très divisées.

Enfin, la pauvreté endémique de ce continent a rendu plusieurs pays africains chroniquement dépendants de l'aide européenne, ce qui les expose plus que d'autres à

22. L'Arménie et l'Azerbaïdjan ont été comptés ici comme des États européens.

23. Pour des raisons de sécurité, l'UE a envoyé en Irak et en Libye des missions d'évaluation électorale, plus petites que les MOE habituelles.

24. « [L'aide au développement](#) », *Toute l'Europe*, 7 août 2013.

25. Kelley Judith, « Do International Election Monitors Increase or Decrease Opposition Boycotts? », *Comparative Political Studies*, 2011-44., p. 1544. Ce chiffre inclut les pays d'Afrique du Nord.

la conditionnalité politique qui accompagne cette aide, par rapport à laquelle ils paraissent particulièrement démunis.

Le conséquent « droit de regard » que l'UE s'est attribué en Afrique explique, en partie sans doute, la facilité avec laquelle l'Union réussit à s'y « faire inviter » en qualité d'observateur électoral.

6. Un outil à double tranchant face aux crises

La liste des pays observés par l'UE révèle une autre caractéristique fondamentale des MOE. Celles-ci sont avant tout un outil pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, certes, mais elles sont perçues aussi, à tort ou à raison, comme un outil au service des stratégies de prévention et de résolution des conflits. Du Mozambique à l'Afrique du Sud en 1994, au Mali en 2013 et à l'Afghanistan en 2014, les missions électorales de l'UE devant contribuer à la pacification d'un pays sont innombrables. Ainsi, cet outil est aujourd'hui inséré dans ce qui a été identifié par l'UE comme l'« approche globale » des crises.

L'approche globale des crises implique une planification stratégique commune des nombreux outils dont l'UE dispose (soient-ils civils, militaires ou économiques), afin de promouvoir la stabilité et la paix du pays ciblé. Dans ce contexte, l'organisation d'élections démocratiques devant départager, mais aussi limiter, le pouvoir de manière pacifique représente souvent la pièce maîtresse du puzzle. Ainsi, à partir des 153 missions électorales de l'UE recensées dans cette étude, on peut remarquer qu'une bonne moitié d'entre elles ont été déployées dans des pays sortant d'un conflit ou à très haute instabilité politique.

Il est intéressant de constater, à ce propos, que l'UE s'est montrée particulièrement insistante vis-à-vis de certains pays sortant de longues crises, en envoyant au fil des années plusieurs MOE. Cela semble particulièrement vrai pour les pays asiatiques. Ici la plupart des missions se sont concentrées sur une poignée de pays en situation post-conflit ou chroniquement instables, tels que le Pakistan (4 missions), l'Afghanistan (4 missions), le Bangladesh (3 missions), le Sri Lanka (4 missions), le Timor oriental (5 missions) et le Cambodge (4 missions). Mais de nombreux autres exemples de MOE intervenant plusieurs fois dans le même pays, afin de conforter une stabilité précaire, peuvent être tirés aussi d'Afrique (5 missions au Mozambique, 4 missions au Nigeria, 3 missions en RDC, en Guinée-Bissau et au Sierra Léone).

L'impact des MOE sur la violence électorale et sur les conflits reste toutefois incertain. Si elles peuvent aider à prévenir ou à résoudre un conflit, elles peuvent aussi parfois avoir l'effet inverse. Plusieurs études ont en effet démontré que la présence des MOE n'arrive pas toujours à endiguer les violences post-électorales. Dans certains cas, elles pourraient même les exacerber, surtout si l'évaluation qui en ressort apparaît comme négative²⁶.

26. Daxecker Ursula, « The Cost of Exposing: International Election Monitoring, Fraud and post-Election Violence in Africa », *Journal of Peace Research*, 49 (4), 2012 ; Simpser Alberto, « Unintended Consequences of Election Monitoring », in *Election Fraud: Detecting and Detering Electoral Manipulation*, Brooking Institution, 2008 ; Tucker Joshua, « Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems and post-Communist Colored Revolutions », *Perspectives on Politics*, 5(3), 2007.

C'est d'ailleurs pour cette raison que les MOE utilisent un langage circonstancié et prudent dans leurs rapports d'évaluations et durant leurs conférences de presse, en se bornant à fournir une analyse technique à l'UE et à la communauté internationale, sans cataloguer l'élection observée comme démocratique ou non démocratique.

Dans certaines circonstances toutefois, cela peut ne pas suffire. Les conflits post-électorales ont été nombreux dans l'histoire des MOE. Si la présence de celles-ci ne peut automatiquement être considérée comme directement liée aux violences qui entachent certains processus démocratiques, elles n'auront néanmoins pas réussi à les prévenir. Quelques exemples pourraient être cités à ce propos. Les plus emblématiques sont constitués par les élections en Éthiopie en 2005, au Kenya en 2007/2008 et par celles en Côte d'Ivoire en 2010. L'Afrique semble particulièrement vulnérable à ce niveau. Le langage adopté par les MOE dans cette région du monde devient dès lors un enjeu particulièrement important. Lors des élections parlementaires éthiopiennes de 2005, par exemple, une évaluation critique et particulièrement explicite du processus électoral faite par la MOE contribua à alimenter des réactions violentes parmi la population et une répression conséquente de la part des autorités locales.

Bref, l'observation électorale de l'UE doit être considérée comme un outil à double tranchant. Pour cette raison, le premier choix que l'UE doit faire dans la gestion de cet outil, c'est-à-dire décider du déploiement ou non d'une mission, est aussi le plus important.

Conclusion

Les missions d'observation électorale se sont révélées être un outil précieux pour l'UE. Dans le contexte de crise que le processus d'intégration européenne traverse depuis maintenant quelques années, cela peut paraître anecdotique. Pourtant, face aux échecs répétés de la PESC et des politiques européennes de gestion civile et militaire des conflits, restées rigide ment intergouvernementales, les MOE sont là pour nous rappeler que l'UE est en mesure de jouer un rôle international auquel les États membres ne peuvent aspirer. Car les MOE ont cela d'intéressant, mais aussi de paradoxal qu'elles illustrent au grand jour la valeur ajoutée que l'intégration européenne peut avoir dans ce domaine régali en par excellence qu'est la politique étrangère, un domaine en bonne partie toujours verrouillé par les vieilles diplomaties traditionnelles. Seule l'UE dispose en effet de l'autorité morale et de l'image nécessaires pour exploiter cet outil, en mettant ainsi les capitales européennes dos au mur.

En comparant le fonctionnement des MOE aux missions de gestion civile et militaires des crises menées dans le cadre de la PESC, on comprend mieux les enseignements qui peuvent être tirés de cet instrument. Malgré l'intérêt croissant des États membres pour les missions électorales, cette compétence de l'UE demeure solidement supranationale. Résultat : elle fonctionne bien. L'UE dispose avant tout d'un mandat et d'objectifs clairs dans ce domaine. Elle est dotée en outre de pouvoirs et de procédures bien définies, qui reposent *in fine* sur l'autorité et sur l'initiative du HRU et du SEAE. Surtout, l'UE possède un budget spécifique en mesure de couvrir toutes les dépenses nécessaires aux MOE. Enfin, elle a développé au fil du temps une méthodologie bien rodée et peut compter sur

une liste d'observateurs et d'experts mobilisables en un laps de temps relativement court : les institutions européennes peuvent donc prendre rapidement la décision d'envoyer une mission d'observation électorale, qu'elles pourront déployer tout aussi rapidement.

Les opérations de gestion civiles et militaires des crises restent, quant à elles, fidèlement ancrées au système intergouvernemental de l'UE. Elles suivent par conséquent un parcours beaucoup plus complexe et aléatoire. Chaque mission doit être décidée à l'unanimité par l'ensemble des États membres, sans que l'UE n'ait fixé à ce sujet de véritables stratégies en mesure de garantir une certaine cohérence globale. Le HRU et le SEAE ne disposent d'aucun leadership dans ce domaine et, au moins au premier stade de la prise de décision, leur rôle est plutôt marginal. L'identification des moyens et du personnel à déployer doit être ensuite négocié entre les États ayant affiché leur volonté de participer à la mission. Enfin, pour ce qui concerne les missions militaires, une bonne partie de leur budget doit provenir des contributions volontaires des États membres (normalement ceux qui participent à la mission) et doit donc être le fruit d'un énième, difficile, compromis. Dès lors, elles finissent souvent par intervenir trop tard dans le théâtre de crise, par surcroît sur la base d'un mandat confus issu d'interminables négociations.

Ainsi, face à la trentaine de missions civiles et militaires déployées péniblement, mais toujours en grande pompe, par l'UE entre 2003 et juillet 2014, on compte dans le même laps de temps l'organisation de 105 missions d'observation électorale. Discrètes et moins connues du grand public, elles ont sans doute joué un rôle bien plus important sur la scène internationale.

* * *

L'auteur

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.

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