

Note n°9 - 2012

LES ÉLECTIONS DE MARS 2013 AU KENYA : LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE EST-ELLE EN CAPACITÉ DE PRÉVENIR UNE NOUVELLE CRISE ?

MATHIEU MÉRINO, MICHEL PATERNOTRE _____

Décembre 2012/janvier 2013

Avec le soutien :



SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	4
1 – LES DIFFICULTÉS DE LA TRANSITION ENGAGÉE DÉBUT 1990 : VERS LA FAILLITE DU SYSTÈME POLITICO-ÉLECTORAL EN 2007	5
1.1 – La première victoire de l’opposition en 2002, qui masque néanmoins de profondes dissensions	5
1.2 – Le fiasco organisationnel des élections de 2007	6
2 – LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2010 : VERS LE RENFORCEMENT DE « L’ADMINISTRATION ÉLECTORALE » DANS LA PERSPECTIVE DU SCRUTIN DE 2013	9
2.1 – La restructuration de l’administration électorale	10
2.2 – La refonte des listes électorales	11
2.3 – L’introduction de nouvelles technologies dans la gestion des résultats	13
2.4 – La gestion des conflits électoraux.....	14
2.5 – Le redécoupage des circonscriptions	15
3 – UN PROCESSUS ÉLECTORAL DEMEURANT À HAUTS RISQUES POUR 2013.....	17
3.1 – Une situation politique volatile à l’approche des élections	17
3.2 – Violence électorale : entre prévention et « nouveaux »facteurs aggravants	18
3.2.1 – Les moyens de prévention et de lutte contre la violence électorale	18
3.2.2 – Un risque élevé de violence	19
3.2.3 – Des facteurs aggravants quant au risque de violence	19

Résumé

- Le Kenya illustre le paradoxe qui caractérise de nombreuses transitions démocratiques en Afrique subsaharienne, c'est-à-dire la persistance d'épisodes de violence voire d'affrontements au sein de la société alors que même que le vote est censé permettre d'organiser la compétition politique et sociale de manière pacifique.
- Ainsi, depuis le retour au multipartisme au début des années 1990, les quatre élections présidentielles kenyanes ont toutes été marquées par des violences, les plus graves étant survenues en 2007/2008 après la proclamation des résultats : plus de 1 200 personnes tuées et près de 300 000 déplacées.
- La victoire de l'opposition en 2002 et l'élection de Mwai Kibaki à la Présidence paraissaient pourtant être une marche déterminante vers l'aboutissement de la transition démocratique, après quarante de pouvoir du parti unique. Pour autant, cette transition s'est retrouvée bloquée, tant sur le plan institutionnel (réforme constitutionnelle systématiquement avortée) que sur les plans politique et social (fortes inégalités, notamment économiques et foncières, rivalités entre communautés, ravivées à des fins politiques).
- Au final, les racines de la violence post-électorale de 2007/2008 sont profondes et affèrent à des problématiques qui habitent le Kenya depuis son Indépendance (équilibres entre communautés notamment). Pour autant, le fiasco organisationnel de l'administration électorale en 2007 semble être un élément cristallisateur déterminant, qui explique pour partie le basculement dans la crise (première partie).
- La réforme constitutionnelle votée en 2010 ainsi que la réforme de l'administration électorale ont depuis lors modifié l'environnement électoral et sont de nature à mieux sécuriser la tenue d'un processus pacifié. Néanmoins, certaines étapes clés du processus demeurent fragiles (établissement des listes électorales, détermination des circonscriptions électorales, développement des nouvelles technologies dans la gestion des résultats, mécanismes de prévention des conflits) et par la même sujettes à possible contestation lors du scrutin de 2013 (seconde partie).
- Or la situation politique kenyane demeure très volatile, des incidents ayant déjà été répertoriés tandis que la proximité des procès de la Cour pénale internationale des responsables des violences de 2007/2008 attise les tensions au sein des compétiteurs, certains des candidats au scrutin de 2013 devant être auditionnés par cette Cour dans l'entre-deux tours de l'élection. Ces dynamiques laissent apparaître le scrutin 2013 comme une élection à hauts risques (troisième partie).

Introduction

Les élections à venir en mars 2013 en République du Kenya seront les cinquièmes élections générales (présidentielle, législatives et locales) depuis le retour du multipartisme dans le pays en 1991.

Pour autant, le Kenya illustre le paradoxe qui caractérise de nombreuses transitions démocratiques en Afrique subsaharienne, c'est-à-dire la persistance d'épisodes de violence voire d'affrontements au sein de la société alors que même que le vote est censé permettre d'organiser la compétition politique et sociale de manière pacifique.

Ainsi, les processus électoraux kenyans ont jusque présents tous été marqués par des violences, mais qui dans la plupart des cas demeuraient localisées (notamment dans la *Rift Valley* en 1992 et 1997)¹. Le scrutin de 2007 a pour sa part débouché sur des violences post-électorales denses, qui ont touché de nombreuses villes et régions : au total, plus de 1 200 personnes furent tuées et le pays compta près de 300 000 déplacés, tandis que les pertes matérielles étaient évaluées à 1,5 milliard de dollars. Cette crise a également fortement mobilisé l'attention de la communauté internationale, compte tenu du rôle attribué au Kenya de « gardien » de la stabilité en Afrique de l'Est dans un contexte régional trouble (Tchad, Soudan et Somalie). Enfin, la mémoire de la crise de 2007/2008 demeure aujourd'hui toujours très vive, les procès de la Cour Internationale Pénale à l'encontre des responsables des violences post-électorales étant prévus pour le mois d'avril 2013 tandis qu'une part significative des déplacés n'a toujours pas été traitée.

Ainsi, le nouveau scrutin présidentiel (mais également parlementaire et local) prévu dans moins de deux mois apparaît déterminant, tant pour le Kenya dont la cohésion nationale a été fortement heurtée par les événements de 2007/2008, que pour la stabilité régionale.

Dans ce contexte, l'objet de la présente note est d'essayer de mesurer les risques d'instabilité inhérents à la tenue du prochain scrutin.

- ➔ La première partie vise à présenter les difficultés auxquelles se heurtent le Kenya depuis le retour au multipartisme au début des années 1990, bien que le pays apparaisse, avec son voisin tanzanien, comme un îlot de stabilité. Un point sera plus particulièrement consacré au fiasco organisationnel qui a caractérisé l'administration électorale lors du scrutin de 2007 et qui a largement contribué au basculement du pays dans la crise.
- ➔ La seconde partie sera consacrée à la réforme de l'administration électorale conduite depuis 2010. Elle visera à analyser les avancées mais également les limites du processus de réforme à l'approche du nouveau scrutin.
- ➔ La troisième partie présentera, par-delà la problématique de l'administration électorale, les risques d'instabilité et de violence qui semblent peser sur le scrutin à venir.

¹ Les violences préélectorales entre 1991 et 1997 ont entraîné le déplacement de plus de 600 000 personnes sur la Côte, dans la vallée du Rift et dans les provinces *Western* et *Nyanza*.

1 – Les difficultés de la transition engagée début 1990 : vers la faillite du système politico-électoral en 2007

Le retour au multipartisme dans les années 1990 marque, sur le plan institutionnel, le début de la transition démocratique. Néanmoins, tant les élections de 1992 que celles de 1997 reconduisent à la tête du pays l'ancien parti unique, la *Kenya African National Union* (KANU), au pouvoir depuis l'Indépendance en 1963 et son leader, Daniel Arap Moi, Président du Kenya depuis 1978². Les affrontements ethniques, notamment ceux en *Rift Valley* en 1992, les difficultés et scandales fonciers (liés notamment aux appropriations illégales de terres), la réduction et la privatisation des ressources de l'État ont caractérisé la décennie 1990, tandis que l'impasse dans laquelle s'éternise la promesse d'une réforme constitutionnelle ralentissait de facto une transition démocratique réelle.

Dans ce contexte, les élections de générales de 2002 s'apparentaient à un moment très spécial, le Président en exercice, D.A. Moi, ne pouvant briguer un nouveau mandat compte tenu des dispositions constitutionnelles.

1.1 – La première victoire de l'opposition en 2002, qui masque néanmoins de profondes dissensions

Lors du scrutin de 2002, la KANU, affaiblie et divisée autour de la succession du Président Moi, perd les élections au profit de la *National Rainbow Alliance* (NARC), parti regroupant une opposition quasi-unie et renforcée par les nombreuses défections au sein du clan présidentiel. L'ancien vice-Président Mwai Kibaki (1978–1988) est ainsi porté au pouvoir avec 61% des voix contre 31,2% à Uhuru Kenyatta, candidat de la KANU et fils de l'ancien Président Jomo Kenyatta³. La NARC obtient également la majorité absolue au Parlement avec 125 des 210 sièges de députés.

L'arrivée au pouvoir de Mwai Kibaki a été perçue comme une étape nouvelle de la transition démocratique, symbolisant d'une part la fin de l'ultra domination d'un parti en place depuis quarante ans et d'autre part l'accession au pouvoir par le biais d'un processus électoral considéré comme ayant respecté les principaux standards démocratiques.

Pour autant, l'avancée de la transition se heurte à la difficulté de la réforme constitutionnelle qui illustre au fond les fragilités du processus de changement en cours. En effet, très peu de temps après son accession au pouvoir, la NARC connaît de fortes tensions et divisions politiques. En effet, le parti présidentiel s'était engagé à achever le processus de réforme constitutionnelle en route depuis 2001, comprenant notamment un renforcement du pouvoir législatif, une forte décentralisation et la création d'un poste de Premier ministre. Le projet gouvernemental rencontra néanmoins une large opposition, au sein même de son propre camp. Réunie sous la bannière du *Orange Democratic Movement* (ODM), cette opposition est alors conduite par Raila Odinga, Kalonzo Musyoka et Uhuru Kenyatta. Le référendum du 21 novembre 2005 aboutit au rejet massif du projet

² D.A. Moi est arrivé au pouvoir à la mort du premier Président de la République du Kenya, Jomo Kenyatta (à la tête de l'État de 1964 à 1978).

³ Pour plus de détails, voir : Maupeu, M., Katumanga, M. & Mitullah, W., *The Moi succession: the 2002 elections in Kenya*, Transafrica Press, Nairobi, 2005.

gouvernemental⁴, conduisant le Président Kibaki à remercier l'intégralité de son Cabinet et à la division de fait de la NARC⁵.

À la suite de la campagne pour le référendum de 2005, ODM se constitue alors en parti politique regroupant les principaux opposants au régime de M. Kibaki. Toutefois, la nouvelle organisation partisane échoue rapidement quant à la nomination d'un candidat unique pour l'élection présidentielle de 2007 et finit par se scinder. U. Kenyatta et K. Musyoka quittent le parti. Malgré certaines divergences, le fils de Jomo Kenyatta, ainsi que son parti la KANU, rejoignent l'alliance présidentielle alors baptisée le *Party of National Unity* (PNU). Par ailleurs, K. Musyoka crée de son côté l'ODM-Kenya (ODM-K) alors que R. Odinga conserve la tête de l'ODM. Ces derniers s'imposent alors comme les principaux opposants au PNU en vue des élections générales de 2007.

1.2 – *Le fiasco organisationnel des élections de 2007*

Les élections de 2007 ont été caractérisées par un nombre élevé de partis en compétition, 118 au total⁶. La plupart d'entre eux s'avéraient être de petites machines électorales, au service de l'ascension d'une personnalité locale, qui se font et se défont au gré des propositions faites par d'autres partis dans la cadre d'une vaste stratégie de négociation.

Dans ce contexte, aucun parti n'a obtenu la majorité absolue au Parlement. Avec 99 élus (sur 210), l'ODM représentait le groupe le plus important, suivi par le PNU du Président sortant avec 43 sièges. Au final, l'ODM et ses alliés (notamment la NARC et l'*United Democratic Movement*) comptaient 103 députés contre 93 pour le bloc créé autour du PNU et de l'ODM-K.

Par ailleurs, l'élection présidentielle de 2007 a été officiellement remportée par Mwai Kibaki (PNU) avec 46,4% des voix, contre Raila Odinga d'ODM (44,1%) et Kalonzo Musyoka d'ODM-K (8,9%). ODM refusa d'accepter les résultats, de même pour une grande partie de la société kenyane. Cette contestation déboucha sur une vague de violence, notamment ethnique, sans précédent début 2008 qui ébranla fortement le processus de transition kenyan⁷ : plus de 1 200 personnes furent alors tuées et le pays compta près de 300 000 déplacés, tandis que les pertes matérielles étaient évaluées à 1,5 milliard de dollars⁸.

Cette crise reflète au fond les profondes dissensions sur les questions du partage du pouvoir et des ressources, notamment entre communautés, qui habitent le Kenya depuis son Indépendance. Mais à la différence des précédents scrutins, un cristallisateur a émergé, celui d'une organisation électorale profondément contestée.

⁴ Le camp du non l'avait emporté avec 58,12% des voix.

⁵ Pour plus de détails, voir : *Kenya Civil Society Observation Programme (KCSOP): Report on the referendum on the proposed new constitution of Kenya, 21st November 2005*, Institute for Education in Democracy, Nairobi, 2006.

⁶ Neuf partis étaient en compétition pour l'élection présidentielle, 117 pour les élections parlementaires et 118 pour les élections locales. Le nombre de candidats était également élevé : ainsi, 2 547 candidats se sont présentés aux élections parlementaires, pour 210 sièges en jeu.

⁷ Les deux principaux epicentres de la contestation étaient alors Kisumu (province du *Nyanza*) et le bidonville de Kibera à Nairobi. Toutefois, très rapidement, la violence s'est étendue à plusieurs quartiers de la capitale kenyane (Kibera, Mathare, Kawangware, Korogocho, Dandora, Huruma et Kariobangi) et plusieurs villes de la vallée du Rift (Kericho, Eldoret, Naivasha et Nakuru notamment). Pour plus de détails, voir *The General Elections in Kenya, 2007*, Les Cahiers de l'Afrique de l'Est, n°38, Nairobi, IFRA, May/August 2008.

⁸ Lafargue, J. (Dir.), « Les élections générales de 2007 au Kenya », *Les cahiers d'Afrique de l'Est*, n°37, 2008.

Au départ, les conditions d'organisation matérielle du scrutin de 2007 avaient généralement été jugées satisfaisantes par les observateurs étrangers, notamment ceux de l'Union Européenne et ce malgré l'extension du nombre de bureaux de vote et les difficultés logistiques évidentes dans certaines régions⁹. Néanmoins, la mission d'observation avait également relevé des irrégularités significatives dans l'application des procédures de vote¹⁰. Bien que le phénomène n'ait pas particulièrement attiré l'attention des commentateurs ou de la presse, vraisemblablement en raison des événements ayant entouré la compilation et la proclamation des résultats, les violations observées du secret du vote dans un nombre élevé de bureaux de vote auraient pu, en soi, déjà constituer une base raisonnable pour une appréciation mitigée du processus¹¹.

Les observateurs européens avaient également relevé le caractère pour le moins vaporeux de la liste électorale et sa porosité potentielle aux manipulations du fait de sa fiabilité¹² et son caractère composite¹³. Ainsi qu'il le sera souligné ultérieurement par la Commission Kriegler¹⁴, avec une liste électorale peu fiable et manifestement gonflée d'un nombre élevé de personnes décédées ou non résidentes, des taux de participation très élevés, régulièrement relevés dans une série de bureaux de vote, ne peuvent être considérés comme crédibles et témoignent ouvertement de bourrage d'urnes¹⁵. Le fait que la liste électorale utilisée lors des élections générales de 2007 ait été inexacte n'est pas, en soi, surprenant. Le phénomène est généralisé en Afrique et découle avant toute chose de l'absence d'un état civil et d'un registre de population fiable. Sauf à pouvoir disposer de ce socle administratif, la durée de vie des listes électorales et leur fiabilité sont réduites, et la possibilité de se fonder sur une continuité de celles-ci illusoire. La question n'est donc pas de pointer une responsabilité de la commission électorale à cet égard mais de souligner l'absence évidente de garde-fous suffisants pour assurer que la porosité des listes ne soit effectivement pas mise à profit pour gonfler artificiellement les résultats ce qui, de toute évidence, était le cas lors des élections de 2007.

Autre témoignage de dérives potentiellement dangereuses en 2007, les observateurs européens avaient également relevé un nombre élevé de bureaux (près du tiers des bureaux

⁹ Le nombre de bureaux de vote était passé de 18 366 en 2002 à 27 555 en 2007 en raison de la réduction du nombre maximum d'électeurs inscrits par bureau (de 1 000 à 500 dans certaines zones urbaines) et de l'accroissement du nombre global d'inscrits.

¹⁰ Voir pour les conditions générales d'organisation : EU Election Observation Mission, *Kenya, 27 December 2007, Final Report on the General Elections, 3 April 2008*, European Union Election Observation Mission.

¹¹ Les observateurs européens avaient ainsi relevé dans leur échantillon (752 bureaux de vote) l'« assistance » systématique des électeurs (21%), l'organisation déficiente du bureau de vote ne permettant à l'électeur d'effectivement s'isoler (16%), des cas de personnification (5%) ou de vote collectif (8%). EU Election Observation Mission, *op. cit.*

¹² La liste était à la fois critiquable du point de vue de son exhaustivité que de son exactitude et de son obsolescence : importance du « *stock mort* » (électeurs décédés figurant dans la liste), imprécision des données d'identification ou présence de « doublons » (électeurs répertoriés plusieurs fois), etc. Par définition, en l'absence d'un audit statistique véritable, l'inexactitude n'est pas quantifiable. Ces déficiences, en elles-mêmes, n'étaient toutefois pas contestées.

¹³ Du fait des difficultés d'établir des listes fiables, pas moins de quatre sources différentes étaient mises à la disposition des bureaux de vote : liste par ordre alphabétique, liste par cartes d'identité, liste des doublons et les « livres noirs » (recueils manuscrits utilisés lors d'élections précédentes).

¹⁴ La commission Kriegler (du nom du juge sud-africain qui la préside) a été mise en place en mars 2008 et se composait de huit membres. Officiellement dénommée « *Independent Review Committee* », cette commission a finalement présenté ses conclusions en septembre 2008. Cf. *The Kriegler Report on the December 2007 Elections*, Nairobi, 2008

¹⁵ Le rapport Kriegler soulignait, sur la base de simples données démographiques, à la fois le caractère incomplet de la liste et la présence d'au moins 1,2 million de personnes décédées sur la liste. Sur cette base, entre autre, le même rapport insistait sur la probabilité réduite de taux de participation supérieur à 85% et, donc, sur le caractère hautement douteux des résultats émanant de bureaux de vote, voire de circonscriptions entières.

observés lors du dépouillement) où les résultats n'avaient pas été affichés et/ou n'avaient pas été communiqués par écrit aux représentants des candidats présents.

C'est néanmoins au cours de la compilation des résultats qu'il est généralement considéré que l'issue catastrophique du scrutin de 2007 s'est jouée. Les conditions de transparence et de sécurité se sont, en effet, révélées largement insuffisantes pour assurer l'acceptation des résultats et, même, la garantie absolue de leur exactitude¹⁶. L'ensemble du processus avait été marqué par un niveau flagrant d'improvisation¹⁷ et une absence manifeste de transparence et de sécurisation. La conclusion la plus objective possible était que l'intégrité des chiffres proclamés était si peu garantie que la victoire de l'un ou de l'autre des deux candidats était difficile sinon impossible à établir. Au final, le rapport Kriegler avait sans doute le mieux résumé l'étendue du désastre du scrutin de 2007, en concluant que l'addition des débordements intervenus au stade des bureaux de vote et de l'inexactitude des résultats enregistrés durant la tabulation rendait toute forme de conclusion fiable, certaine et crédible impossible¹⁸.

La médiation supervisée par Kofi Annan début 2008 aboutit à la signature d'un accord entre les différentes parties le 28 février (*the Agreement on the Principles of Partnership of the Coalition Government*) et la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, permettant ainsi de mettre fin aux violences. Le Président sortant, M. Kibaki conserve alors son poste tandis que R. Odinga devient son Premier ministre (poste nouvellement créé), à la tête d'un gouvernement incluant quasiment l'ensemble des formations politiques représentées au Parlement.

Parallèlement, les accords inter-kenyans permettent la mise en place de deux commissions indépendantes, l'*Independent Review Commission (IREC)*¹⁹ et la *Waki Commission*²⁰, chargées d'évaluer et d'enquêter sur le déroulement et l'organisation des élections de 2007 pour la première et sur l'identification des responsables des violences post-électorales pour la seconde. De plus, la commission électorale kenyane, déjugée, est dissoute et remplacée par une structure intérimaire. Dans le même temps, des efforts de promotion de la cohésion nationale et de la citoyenneté sont lancés, avec la mise en place notamment de la *National Cohesion and Integration Commission (NCIC)* et d'une commission Vérité, Justice et Réconciliation (*Truth, Justice and Reconciliation Commission – TJRC*).

¹⁶ À titre d'exemple de l'absence de mesures de contrôle et de recoupement basiques, les vérifications faites a posteriori, en vue des auditions de la commission Kriegler, par la commission électorale elle-même, ont abouti à la conclusion que les données informatiques saisies différaient de celles manuscrites portées sur les formulaires officiels remplis par le personnel électoral au niveau des circonscriptions dans 15% des cas.

¹⁷ Des recommandations allant dans le sens de l'introduction de la technologie électronique dans le processus de compilation des résultats avaient été formulées avant le scrutin de 2007. Le principe d'une informatisation de la saisie au niveau des circonscriptions, par un *Returning Officers (RO)*, avait été validé et le matériel nécessaire acquis. Néanmoins, pour des raisons qui, si l'on en croit le rapport Kriegler, semblent avoir essentiellement tenu aux caractéristiques du recrutement des RO et à une résistance de la structure à l'introduction de technologies nouvelles, l'informatisation de la procédure à ce niveau n'a pas connu de mise en œuvre effective.

¹⁸ Le rapport concluait à une faillite générale du système et soulignait, de manière peut être plus explicite, ce que le chaos ayant accompagné et suivi l'annonce des résultats en 2007 devait à l'accumulation des insuffisances systémiques, ce qui englobait aussi bien le système politique en général que la préparation et la conduite opérationnelle des élections.

¹⁹ Dite « commission Kriegler ».

²⁰ La *Waki Commission*, officiellement la *Commission of Inquiry on post-election Violence (CIPEV)*, était une commission internationale d'enquête, établie par le gouvernement Kenyan en février 2008. Elle a été présidée par Philip Waki, juge à la Cour d'Appel de Nairobi. La commission a remis son rapport final au Président M. Kibaki et son Premier ministre R. Odinga, le 15 octobre 2008.

Pour autant, l'enjeu demeurait toujours dans l'absence d'une réforme électorale de fond, avortée depuis le début des années 1990 et qui semble la seule à même de sanctuariser un ensemble de nouvelles règles consensuelles, qui permettent de garantir un prochain scrutin pacifié et d'autre part une reconstruction de la cohésion nationale fortement ébranlée par les violences de 2007.

2 – La réforme constitutionnelle de 2010 : vers le renforcement de « l'administration électorale » dans la perspective du scrutin de 2013

Une des tâches du gouvernement d'union nationale a été de mettre en place des réformes politiques et institutionnelles en accord avec l'*Agenda Four priorities*²¹, notamment avec l'élaboration d'une nouvelle loi organique. Ainsi, le 4 août 2010, les kenyans ont approuvé, par référendum et à une large majorité²², une Constitution nouvelle²³ prévoyant notamment :

- ➔ La mise en place d'un nouveau cadre institutionnel : conservation d'un système présidentiel mais avec un renforcement du pouvoir parlementaire (création d'un Sénat, prérogatives élargies de l'Assemblée Nationale) :
 - ⇒ La suppression du poste de Premier Ministre (créé en 2008).
 - ⇒ La limitation du nombre de membres du cabinet présidentiel à 24 et l'impossibilité pour les Ministres d'être membre du Parlement (et *vice versa*).
 - ⇒ Une forte augmentation du nombre de députés à l'Assemblée Nationale, passant alors de 222 à 350 sièges.
- ➔ Une forte décentralisation avec la création de 47 comtés (county) dirigés par un gouverneur élu et d'une assemblée locale. Les comtés seront par ailleurs en charge de leur propre budget (la dotation du gouvernement central devrait s'élever à 15% du budget national).
- ➔ La création d'une Cour Suprême, en charge notamment de la résolution des éventuels conflits concernant l'élection présidentielle, la mise en place de nouvelles juridictions plus indépendantes du pouvoir central et l'adoption d'une « Bill of rights », garantissant des droits et libertés fondamentaux à chaque citoyen kenyan.
- ➔ La création de plusieurs commissions indépendantes concernant des domaines clefs de la vie politique du pays : corruption, accès à la terre, droits humains, etc.
- ➔ Le renforcement de la représentation des genres au sein des différentes institutions : la Constitution prévoit que « pas plus des 2/3 des membres d'un organe public élu doit être du même sexe »²⁴.
- ➔ La mise en place d'une nouvelle commission électorale, d'un nouveau fichier électoral et d'un nouveau découpage des différentes circonscriptions du pays. La

²¹ *Agenda item number 4* est l'un des points clefs de l'accord national de réconciliation (*National Accord Reconciliation Agreement - NARA*) signé entre les différents protagonistes le 28 février 2008.

²² Le oui l'a emporté avec 68,6% des suffrages lors d'un scrutin organisé par la commission électorale indépendante intérimaire (*Interim Independent Election Commission – IIEC*).

²³ Constitution of Kenya, 28 August 2010.

²⁴ Article 27 (8) Constitution of Kenya, 28 August 2010.

régulation des partis politiques a été également renforcée avec notamment le durcissement des conditions de création d'une organisation partisane²⁵.

Parallèlement, les réformes entreprises à la suite de la crise de 2007 ont notamment abouti à l'institution d'un nouveau modèle d'administration électorale, ce dernier s'étant traduit – dans un premier temps – par la mise en place d'une commission électorale de neuf membres²⁶, l'*Interim Independent Electoral Commission* (IIEC – 2009/2011), remplaçant l'ECK (*Electoral Commission of Kenya*)²⁷, chargée de mettre en place les structures pour la conduite des prochaines élections. Cette commission intérimaire a, entre autres choses, conduit le référendum constitutionnel de 2010, une révision des listes électorales ainsi que 11 élections partielles²⁸ au cours desquelles a été testée l'introduction de nouvelles technologies dans la gestion des résultats en particulier. La refonte du cadre légal, à laquelle l'IIEC a contribué, a abouti à un corpus consolidé de quatre textes²⁹.

Dans le cadre de cette note, nous nous concentrerons avant tout sur les réformes les plus substantielles ou, en tout cas, celles qui touchent les secteurs les plus stratégiques en vue des élections générales de 2013.

2.1 – *La restructuration de l'administration électorale*

Conformément aux recommandations formulées, notamment par la commission Kriegler, une rationalisation de l'administration électorale a été entreprise, dont l'IIEC a été à la fois le produit et le vecteur. La réduction du nombre de commissaires (9 membres contre 22 précédemment) s'est accompagnée de la mise en place d'une procédure de sélection par le Parlement et de désignation par le Président en consultation avec le Premier Ministre³⁰.

²⁵ Si 118 partis politiques étaient en compétition en 2007, essentiellement des organisations partisanes au service d'une seule personnalité, 59 ont reçu l'agrément de la commission électorale pour pouvoir concourir pour les élections de 2013. En effet, les partis politiques doivent désormais répondre à plusieurs obligations légales dont notamment l'ouverture de bureaux régionaux dans au moins la moitié des 47 comtés du pays.

²⁶ M. Ahmed Isaack Hassan, président, Mme Winnie Guchu, M. David Chirchir, M. Ken Nyaundi, Mme Hamara Ibrahim Aden, Mme Tiyah Galgalo Ali, M. Yusuf Nzibo, M. Douglas Mwashigadi et M. Simiyu Abiud Wasike, commissaires.

²⁷ L'ECK était présidée, en 2007, par M. Samuel Kivuitu, qui avait déjà présidé l'institution lors des élections de 2002. La transition avait été considérée comme un succès et M. Kivuitu avait gagné une réelle notoriété internationale à cette occasion. Son maintien en 2007 avait été considéré comme un gage. M. Kivuitu a, à plusieurs reprises, à la suite du scrutin de 2007, indiqué qu'il ne pouvait raisonnablement garantir l'exactitude des résultats et confessé son sentiment d'avoir perdu le contrôle des opérations.

²⁸ Les 11 élections concernées, qui se sont déroulées d'août 2009 à août 2011, sont le résultat de décisions judiciaires relevant du contentieux des élections de 2007. Ceci illustre bien le commentaire fait par la commission Kriegler qui soulignait le problème de base de la gestion du contentieux électoral au Kenya, celui des délais. En effet, si le droit offre la possibilité d'un redressement par voie judiciaire, en matière électorale plus encore que dans d'autres matières, l'arriéré constitue un véritable déni. Le problème est récurrent dans les systèmes de tradition anglo-saxonne qui laissent le soin de traiter le contentieux électoral aux tribunaux ordinaires. D'où la recommandation formulée par la commission d'instituer une cour spéciale, en vue d'accélérer le traitement du contentieux et de garantir la cohérence des décisions. S'ajoutent à ces 11 élections partielles législatives, 49 élections locales.

²⁹ *The Independent Electoral and Boundaries Commission Bill, 2011*, portant sur l'organisation et le fonctionnement de la commission électorale ; *The Elections Act, 2011*, portant sur l'organisation et la gestion des élections ; *The Political Parties Act, 2011*, réformant la législation existante pour tenir compte des conséquences des réformes constitutionnelles et *The Campaign Financing Bill, 2011*, visant à régir les sources, les plafonds de dépenses et les dépenses des candidats aux primaires et aux élections.

³⁰ La procédure, détaillée en annexe 1 de la loi portant sur la commission électorale (*The Independent Electoral and Boundaries Commission Bill*), prévoit la constitution d'une commission de sélection, désignée par le Président de la République, un appel à candidature public, et l'approbation des personnes désignées par le Président sur la base d'une liste de 16 propositions transmises par le Parlement. On le voit, il demeure de fortes

Bien que ce type de procédure ne garantisse pas, dans l'absolu, une composition consensuelle de la commission électorale, elle permet effectivement, dans le contexte actuel de partage du pouvoir, d'éviter la reproduction de la situation de 2007 où le Président Kibaki avait procédé à des nominations unilatérales, sans tenir compte du *modus vivendi* en vigueur depuis l'accord de 1997³¹. Parallèlement, le Secrétariat, qui constitue l'administration électorale proprement dite, a été recomposé et réorganisé, avec la mise en place de structures décentralisées permanentes au niveau des régions et circonscriptions et sur la base d'un processus de recrutement présenté comme ouvert et conforme aux règles administratives générales. La mise en place d'un système cohérent, basé sur la définition de profils de compétence objectifs pour le personnel permanent et temporaire, s'il est effectivement mis en œuvre et maintenu, est effectivement de nature à éviter les dérives observées en 2007.

L'*Independent Electoral and Boundaries Commission* (IEBC) est ainsi créée en 2011 avec pour mandat de conduire et superviser les référendums et élections dans le pays. La commission a été établie selon un processus transparent et consensuel. Ahmed Issack Hassan, déjà Président de l'IIEC, en prend alors la tête. La Commission comprend environ 500 agents permanents et possède son propre budget lié à son fonctionnement et l'organisation des élections³².

TABLEAU N° 1 : MEMBRES DE L'IEBC

Position	Name
1. Président	Ahmed Issack Hassan
2. Vice-président	Lilian Bokeeye Mahiri-Zaja
3. Commissaire	Albert Camus Onyango Bwire
4. Commissaire	Kule Galma Godana
5. Commissaire	Amb. Yusuf A. Nzibo
6. Commissaire	Eng. Abdullahi Sharawe
7. Commissaire	Thomas Letangule
8. Commissaire	J. Muthoni Wangai
9. Commissaire	Mohamed Alawi Hussun

Source: IEBC, 2012.

2.2 – La refonte des listes électorales

Les niveaux de fiabilité, d'exhaustivité et de sécurité des précédentes listes électorales étaient, sans discussion possible, largement insuffisants. La commission Kriegler avait posé un diagnostic précis, non ambigu et pertinent, soulignant notamment que le système d'inscription permanent mis en place en 2002 n'avait pas fonctionné, que la solution ne résidait vraisemblablement pas dans l'augmentation du nombre de bureaux mais dans un changement complet du système. Ainsi, un nouvel exercice de récolte d'information a été conduit durant 45 jours, de mars à mai 2010. Pour l'essentiel (soit 192 circonscriptions sur 210), la technologie utilisée a été celle de la capture optique des données de formulaires d'inscription renseignés de manière manuscrite (OMR), laquelle avait déjà été utilisée dans

possibilités théoriques pour qu'à l'avenir, la désignation des commissaires demeure dans le giron d'une majorité présidentielle. La procédure a, sans doute, le mérite d'une plus grande transparence formelle, elle n'offre cependant pas de garantie contre un contrôle de facto par l'exécutif.

³¹ Voir *Inter-Parties Parliamentary Group Agreement*. Cet accord prévoyait que l'opposition présenterait une liste de candidats au sein de laquelle le Président choisirait 10 commissaires sur les 21 membres ordinaires.

³² Le budget prévisionnel de l'IEBC (décembre 2012) en vue d'organiser les élections générales de 2013 s'établit à 250 millions € (hors budget pour l'enregistrement des électeurs).

le passé. Parallèlement, des expériences-pilote de capture des données informatiques personnelles et biométriques ont été conduites dans 18 autres circonscriptions, lesquelles ont abouti à la décision de généraliser ce type de système.

Le recours à la biométrie s'est très largement répandu, dans le cadre électoral, en Afrique au cours des dernières années et ce, très régulièrement, dans des contextes de sorties de crises, de résolution de conflits ou de prévention de tensions électorales. Or, la popularisation de ces technologies, indéniablement coûteuses, malheureusement fréquemment porteuses de questions justifiées sur les arrangements contractuels les accompagnants, ne suffit pas à vider de son contenu la problématique de constitution des listes électorales. La raison principale tient au fond du problème, à savoir l'inexistence d'un état civil et d'un fichier de population performant, ce qui rend la vérification de l'éligibilité à la qualité d'électeur difficile à garantir, notamment en ce qui concerne l'âge et la nationalité, et ne permet que très difficilement d'inscrire le fichier électoral dans la durée puisque les décès et les mouvements de population sont difficiles à suivre³³. Certes, la biométrie, lorsqu'elle remplit effectivement son rôle, ce qui n'est pas toujours le cas, offre la possibilité d'éviter les inscriptions multiples et de produire des listes (notamment d'émargement³⁴) sophistiquées qui peuvent d'ailleurs favoriser le contrôle citoyen et par conséquent le consensus. Lorsque les procédures et les conditions opérationnelles de mise en œuvre sont correctement programmées, l'informatisation dès la saisie initiale permet, en outre, un niveau de qualité et une vitesse d'élaboration d'un fichier nettement supérieur. Elle n'est, par contre, pas une réponse aux questions liées à l'éligibilité ou à la pérennité, ce qui – à moyen terme – pose la question de la soutenabilité financière puisque l'obsolescence suppose la reproduction régulière de l'opération initiale de collecte.

Le choix des autorités kenyanes d'introduire la biométrie, peut être justifiée d'un point de vue conjoncturel, n'apportera pas de réponse durable à la question de la qualité des listes si, par ailleurs, rien n'est entrepris pour répondre aux insuffisances administratives qui sont à l'origine des problèmes de la liste. De ce point de vue, l'approche adoptée s'écartere des recommandations du rapport Kriegler qui ne faisait nullement l'impasse sur cette question. En outre, la qualité d'une liste électorale dépend également de réponses opérationnelles et administratives à des situations pouvant entraîner l'exclusion de facto, telles que la précarité sociale, l'éloignement, la mobilité et le nomadisme, etc. De ce point de vue, certaines mesures ont effectivement été prises, comme le remplacement des cartes d'identité de l'ancien modèle, qui ne sont plus des documents valides du point de vue électoral.

En accord avec la nouvelle Constitution, un enregistrement des électeurs a donc été reconduit en vue des élections de 2013. Déjà, de mars à mai 2010, des opérations d'enregistrement avaient été conduites par la commission intérimaire durant 45 jours, permettant alors l'enrôlement de 12,4 millions d'électeurs³⁵. Le récent exercice d'enregistrement des électeurs a donc été mené de la mi-novembre à la mi-décembre 2012

³³ L'IIEC a décidé, dans le souci de répondre à la dénonciation par le rapport Kriegler du coût exorbitant de l'enrôlement continu pour des résultats dérisoires, de rapprocher les bureaux en charge des citoyens en ouvrant un bureau dans chacune des 210 circonscriptions. L'effort est sans doute louable mais, un minimum de recul laisse penser que la mesure ne constituera pas une révolution copernicienne dans la gestion et la mise à jour des listes.

³⁴ L'IIEC, dans son argumentation en faveur du passage à l'enrôlement informatique et biométrique, note – ce qui n'est pas a priori surprenant (bien que d'autres facteurs puissent entrer en ligne de compte)- que dans les circonscriptions pilotes, le traitement des électeurs le jour du vote est considérablement accéléré (jusqu'à 1 000 par bureau selon son rapport final : *Interim Independent Electoral Commission Exit Report 2009-2011*).

³⁵ La nouvelle liste électorale représentait ainsi que 86% du total d'inscrits en 2007 (environ 14.3 millions), ce qui – a posteriori – est un indicateur additionnel de l'ampleur des déficiences de la liste précédente.

pour un coup d'environ 87 millions €. Il a permis d'enregistrer 14,3 millions d'électeurs. Si ce chiffre constitue en soi un pourcentage important des électeurs ciblés par la commission, près de 80% des 18 millions d'électeurs potentiels, plusieurs interrogations subsistent quant à la qualité du fichier :

- ➔ Les critères d'enregistrement imposaient à chaque citoyen de prouver son identité au moyen de sa carte d'identité ou bien de son passeport. Or l'Etat kenyan est défaillant depuis plusieurs années quant à la réalisation/distribution des cartes d'identité³⁶. Ainsi, ce serait entre 3 et 4 millions d'électeurs³⁷, essentiellement des jeunes, qui n'ont pu s'inscrire.
- ➔ L'insécurité dans plusieurs comtés du pays (Tana River, Garissa, Wajir, Mandera Turkana) ou encore l'extrême volatilité du contexte politique de la Côte, en raison des appels au boycott par le mouvement sécessionniste du *Mombasa Republican Council* (MRC - notamment dans les comtés de Kilifi et Kwale), y a entraîné un sous-enregistrement des électeurs³⁸.

2.3 – *L'introduction de nouvelles technologies dans la gestion des résultats*

La gestion des résultats est le second domaine dans lequel la réforme de l'administration électorale s'accompagne d'une modernisation technologique. Des mécanismes de gestion et de transmission électronique des résultats ont été testés, de manière généralisée, au niveau des circonscriptions et régions, et, de manière pilote, au niveau des bureaux de vote. Il n'est guère douteux que la gestion informatisée et la transmission électronique des résultats, si elle avait été employée en 2007, ce qui était possible et avait été envisagé, aurait évité une partie des dérapages constatés. La mise en œuvre de telles procédures et l'utilisation de ces outils ne pose plus de problèmes techniques majeurs à ce stade. Il demeure qu'ils n'ont de valeur en termes de sécurisation que si, par ailleurs, des mesures de transparence et des procédures de vérification adéquates sont prévues et sont effectivement appliquées, ce qui constitue un second aspect, tout aussi déterminant des leçons à retenir de la crise de 2007.

Des expériences pilotes de transmission électronique ont par ailleurs été tentées, selon l'IIEC, avec succès lors d'élections partielles, via téléphones mobiles ou ordinateurs portables. L'utilisation des téléphones portables, théoriquement possible, évidemment lorsque la couverture et la stabilité des réseaux le permettent, n'a pas encore, à notre connaissance, pu être réalisée à grande échelle en Afrique avec le succès revendiqué par l'IIEC lors des expériences pilotes. Néanmoins, indépendamment de cette considération factuelle, il convient surtout de rappeler que tous les observateurs des élections de 2007, voire des responsables électoraux, ont soulevé avant tout le problème de fond de la qualité et de la fiabilité des résultats rentrés à la source. La question à laquelle la technologie ne peut répondre reste celle de l'intégrité même des résultats qui sont transmis, en particulier lorsqu'il existe, ce qu'un commissaire de 2007 définissait élégamment comme un consensus local sur la « désirabilité » d'un candidat (ce qui se traduit usuellement par un taux anormalement élevé de participation en faveur quasi exclusive de ce candidat). Quel que soit le vecteur de transmission, il est évident que de tels résultats peuvent prêter le flanc à contestation, en particulier si les écarts entre candidats sont faibles. De ce point de

³⁶ L'état civil relève de la responsabilité du Ministère de l'Immigration.

³⁷ National Democratic Institute, *Statement of the National Democratic Institute Pre-Election Delegation to Kenya*, Nairobi, May 5, 2012.

³⁸ Voir IFRA-Nairobi, *Voter's registration and polls analysis*, Nairobi, 15 January 2013.

vue, le traitement que la commission électorale réservera à la question du vote des personnes analphabètes, compétence que lui réserve, entre autres, l'article 109 de l'*Elections Act*, pourrait être significatif d'une volonté plus ou moins affichée de reprendre le contrôle des opérations à la source ou non.

Pour les élections générales de 2013, l'IEBC a décidé de réaliser une transmission téléphonique des résultats en utilisant une interface sécurisée spécialement créée à cet effet. Les données ainsi envoyées seront centralisées au niveau d'un terminal à Nairobi³⁹. Cette comptabilité des résultats ne servira cependant qu'à l'annonce, éventuelle, de résultats provisoires. En effet, seuls les procès-verbaux ont une valeur juridique pour la compilation et l'annonce des résultats définitifs.

2.4 – *La gestion des conflits électoraux*

Le rapport Kriegler avait souligné les faiblesses du système de gestion du contentieux électoral et explicitement recommandé la mise en place d'un mécanisme judiciaire adapté. Sur ce point, les réformes entreprises se sont, en quelque sorte, arrêtées au milieu du chemin. En effet, la compétence pour le traitement du contentieux électoral est à présent partagée entre la commission électorale, qui devient compétente pour pratiquement toute forme de contentieux antérieur à la publication des résultats, et les tribunaux pour le contentieux du résultat de l'élection⁴⁰. Il appartient donc à la commission électorale de développer les mécanismes afférents.

La combinaison d'un traitement administratif, par la commission, et par les tribunaux n'est pas inhabituelle. Elle n'est pas cependant sans un potentiel de complication. Tout d'abord, l'expérience démontre que les administrations électorales peuvent, en particulier dans des contextes tendus, avoir des difficultés à appliquer des sanctions à l'égard de candidats ou partis en cours de processus. En effet, le seul rappel à l'ordre par la commission électorale peut prêter le flanc à des contestations quant à l'impartialité de l'organe de contrôle⁴¹. Lorsque celui-ci est également l'organe en charge de l'organisation, ceci peut générer une friosité de l'action, indépendamment de la nature de l'arsenal juridique disponible. Il est, à cet égard, significatif que l'IIEC puis l'IEBC aient opté pour une approche privilégiant la résolution conjointe et négociée des conflits au travers de panels comprenant les représentants des partis, d'ONG, de responsables communautaires, etc. Ce type d'approche est évidemment utile et a prouvé son efficacité pour résoudre de nombreux types de situations⁴². Elle comporte néanmoins ses limites.

Ensuite, une division sur une base temporelle (avant/après la proclamation des résultats) ouvre la question bien connue dans le cadre de la jurisprudence du contrôle a posteriori des opérations pré-électorales. Il nous paraît donc que le nouveau cadre légal mis en place

³⁹ Plusieurs interrogations subsistent cependant quant à l'efficacité et la crédibilité de ce système. En effet, ce sont les résultats de six élections, pour chacun des bureaux de vote, qui devront être ainsi transmis, sans que les représentants des partis politiques puissent en réaliser un véritable contrôle.

⁴⁰ La résolution des conflits électoraux concernant l'élection présidentielle est désormais de la responsabilité de la Cour Suprême et de la Haute Cour de Justice pour les autres élections.

⁴¹ Le fait que la compétence de la commission s'étende également à la désignation des candidats par les partis, dans un contexte kényan où les primaires sont souvent plus chargées d'enjeux et, donc, plus tendues au niveau des circonscriptions que les élections proprement dites, laisse un peu dubitatif quant à la capacité réelle de celle-ci à effectivement intervenir efficacement sans dommage pour ses relations avec les candidats et partis.

⁴² Il ne s'agit au demeurant pas d'une nouveauté, contrairement à l'affirmation de l'IIEC dans son rapport final en 2010. Lors des élections de 2002, de tels panels avaient été mis en place dans de nombreuses circonscriptions, avec un certain niveau de succès. Ceci, néanmoins, sans qu'ils aient obligatoirement permis de régler toutes les tensions ou d'éviter des dérapages parfois violents.

comporte sa part d'ombre. Enfin, la question des délais légaux, soulevée par le rapport Kriegler, ne paraît pas avoir reçu de réponse satisfaisante. Ainsi, il existe toujours une certaine incertitude quant à la date exacte d'un éventuel second tour de la prochaine élection présidentielle dans le cas du dépôt d'une plainte par l'un des candidats malheureux.

2.5 – *Le redécoupage des circonscriptions*⁴³

L'article n°89 de la Constitution de 2010 place le principe d'égalité de suffrage entre circonscriptions en tête des objectifs du découpage électoral mais autorise également des dérivations allant de 40 à 30% (respectivement pour les zones urbaines et autres) pour tenir compte de la géographie, des données historiques, économiques, sociales ou autres et de circonstances particulières⁴⁴.

Dans les faits, la question centrale demeure celle de la représentation des composantes ethniques et communautaires. La question est, en effet, incontournable partout en Afrique et les critères empiriques de dérivation du principe d'égalité, régulièrement cités au plan international, y compris dans le cadre onusien, paraissent souvent impraticables dans le cadre des équilibres de fait au sein des États africains⁴⁵. Il en ressort une tension permanente entre le principe d'égalité, lié étroitement à l'individualisation du suffrage, et la recherche d'un équilibre intercommunautaire⁴⁶, dans des contextes où il faut bien admettre que le vote s'exprime aussi dans une logique collective, laquelle s'exprime régulièrement au travers de scores électoraux géographiquement homogènes. Cette dimension demeure, dans la logique des principes internationaux, embarrassante et est rarement ouvertement prise en compte. Le rapport Kriegler insistait d'ailleurs sur la nécessité de rétablir l'égalité du suffrage tant le découpage de 2007 était, il est vrai, du point de vue du respect de l'égalité, choquant⁴⁷. Il n'en demeure pas moins que cette problématique est, de notre point de vue, incontournable et que le fait de se réfugier derrière les textes et commentaires autorisés au plan international ne permet nullement de dépasser cette contradiction. Il conviendrait plutôt, à notre sens, d'accepter la légitimité de cette discussion et, dès lors, d'adopter une approche plus empirique qui prendrait en compte la recherche d'un équilibre entre intérêts individuels et collectifs et examinerait plutôt le découpage franchement sous l'angle des effets de distribution de sièges au regard de la composition du pouvoir gouvernant.

Dans cette optique, les critères établis par l'article 89 de la Constitution ne paraissent pas nécessairement problématiques si leur mise en œuvre ne donne pas lieu à des arrangements ouvertement favorables à une éventuelle majorité potentielle discernable. Une telle analyse

⁴³ Le découpage électoral autorise à jouer de la cohérence sociologique des électors. Il constitue une ressource pour l'équipe au pouvoir en lui permettant d'utiliser la contiguïté ou au contraire l'enclavement de certains territoires. C'est ce que l'on appelle le « *gerrymandering*, un art raffiné du sectionnement ». Ihl, O. *Le vote*, Paris, 1996, Montchrestien, p. 46.

⁴⁴ La Constitution précédente ne fixait aucune limite à la latitude laissée à la Commission de s'écarter du principe d'égalité.

⁴⁵ Sans compter, en outre, le problème spécifique de la macrocéphalie urbaine qui, dans l'application d'un principe strict d'égalité, aboutirait, dans de nombreux cas, à une véritable marginalisation politique de régions excentrées ou faiblement peuplées.

⁴⁶ Dans le cas du Kenya, ce « principe de représentation collective » a été repris, utilisé et défendu par la *High Court*.

⁴⁷ Les distorsions observées en 2007 allaient de 1 à 19, pour les cas les plus extrêmes, dans le cadre d'un découpage qui – selon le rapport Kriegler – favorisait ouvertement les bastions historiques de la KANU, l'ancien parti au pouvoir sous la Présidence de D.A. Moi (1978-2002).

serait à présent d'autant plus légitime que le *Final Report on Boundaries of Constituencies and Wards*, qui établit les limites des 290 circonscriptions législatives et des 1 450 circonscriptions locales, a été publié le 7 mars 2012, et que les limites fixées par la Constitution ne paraissent pas avoir été respectées⁴⁸.

TABLEAU N° 2 : LISTE DES COMTÉS KENYANS

Province	Nouveaux Comtés	
	Nombre	Noms
Nairobi	1	Nairobi
Coast	6	Kilifi, Kwale, Lamu, Mombasa, Taita-Tateva, Tana River
North Eastern	3	Garissa, Mandera, Wajir
Eastern	8	Embu, Isiolo, Kitui, Machakos, Makueni, Marsabit, Meru, Tharaka-Nithi
Central	5	Kiambu, Kirinyaga, Murang'a, Nyandarua, Nyeri
Rift Valley	14	Baringo, Bomet, Elgeyo-Marakwet, Kajiado, Kericho, Laikipia, Nakuru, Nandi, Narok, Samburu, TransNzoia, Turkana, Uasin Gishu, West Pokot
Western	4	Bungoma, Busia, Kakamega, Vihiga
Nyanza	6	Homa Bay, Kisii, Kisumu, Migori, Nyamira, Siaya
TOTAL	47	

Source: IEBC, 2012.

TABLEAU N° 3 : LES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES KENYANES (DÉPUTÉS)

Province	Nombre en 2007	Nouvelles en 2012	Total
Nairobi	8	9	17
Coast	21	5	26
North Eastern	11	7	18
Eastern	36	8	44
Central	29	5	34
Rift Valley	49	27	76
Western	24	9	33
Nyanza	32	10	42
TOTAL	210	80	290

Source: IEBC, 2012.

De nombreuses avancées ont ainsi été réalisées pour sécuriser et fiabiliser l'organisation matérielle des élections. Pour autant, le scrutin de 2013 demeure à hauts risques.

⁴⁸ Avec 290 circonscriptions pour une population estimée de 38.610.097 de personnes (*Final Report on Boundaries of Constituencies and Wards*), la moyenne arithmétique se situerait aux alentours de 133 138. Or, la plus petite circonscription (Lamu Est) comprend 18 841 habitants contre 247 619 pour la plus importante (Mandera Sud), soit une distorsion maximale de 1 à 13.

3 – Un processus électoral demeurant à hauts risques pour 2013

Le 4 mars prochain, les électeurs Kenyans seront amenés à voter pour le renouvellement des fonctions exécutives, parlementaires et locales, à travers six scrutins : l'élection présidentielle (Président et vice-président) ; l'élection parlementaire (Assemblée Nationale – députés et représentation féminine – et Sénat) ; l'élection locale (Gouverneur et Assemblée de comté)⁴⁹.

TABLEAU N° 4 : POSTES D'ÉLUS EN VUE DES ÉLECTIONS GÉNÉRALES DU 4 MARS 2013

	Poste	Nombre
1	Président*	1
2	Gouverneur de comté*	47
3	Sénateurs	47
4	Députés	290
5	Représentation féminine à l'Assemblée Nationale	47
6	Élu de l'Assemblée de comté	1,450
	TOTAL	1,882

Source: IEBC, 2012.

*Les élections aux postes de Président et de Gouverneur se font selon un ticket Président/Vice-Président et Gouverneur/Vice-Gouverneur.

3.1 – *Une situation politique volatile à l'approche des élections*

59 partis politiques sont en compétition pour cette élection. Toutefois, les principaux sont: *The National Alliance* (TNA), dirigé par l'ancien vice Premier ministre Uhuru Kenyatta (province Centrale) ; l'*United Republican Party* (URP), de William Ruto, ancien ministre de l'Agriculture et leader de la communauté Kalenjin; l'ODM, mené par l'actuel Premier ministre Raila Odinga (province Nyanza) ; le *Wiper Democratic Movement* (WDM), conduit par Kalonzo Musyoka, Vice-président en exercice et originaire d'Ukambani (province de l'Est); l'*United Democratic Forum* (UDF), présidé par Musalia Mudavadi, vice-Premier ministre et un des leaders de la communauté Luhya.

En 2012/2013, la scène politique kenyane continue d'être organisée selon des lignes ethniques au détriment souvent des différences idéologiques. Dans ce contexte, les alliances politiques, qui se sont mises en place depuis le début de l'année 2013, répondent avant tout à des stratégies de coalition entre communautés. Ainsi, trois alliances dominent actuellement les débats politiques :

- ➔ La coalition *Jubilee* (TNA/URP), d'Uhuru Kenyatta et William Ruto (respectivement leaders des communautés Kikuyu et Kalenjin). Coalition déjà forte

⁴⁹ Le système électoral Kenyan est un compromis entre élection aux suffrages universels directs, élection d'un certain nombre d'élus à la proportionnelle sur la base de listes ainsi que l'allocation automatique de plusieurs sièges pour des représentants de la jeunesse, des handicapés et des travailleurs (Constitution of Kenya, 28 August 2010).

à Nairobi ainsi que dans les provinces *Central* et *Rift Valley*, elle a été récemment ralliée par la ministre de l'Eau et de l'Irrigation, Charity Ngilu (présidente de la NARC) et Najib Balala (Republican Congress – RC), lui assurant ainsi une visibilité à la fois au sein des communautés Kamba et de la Côte.

- ➔ La *Coalition for Reform and Democracy* (CORD), comprenant notamment l'ODM de R. Odinga et le WDM de K. Musyoka (Luo et Kamba). Leur coalition profite également du soutien de plusieurs hommes forts de la province *Western* (Luhya), dont Moses Wentangula du *Forum for the Restoration of Democracy Kenya* (FORD-Kenya). Parallèlement, le Premier ministre R. Odinga s'est lancé dans une campagne de ralliement des « petites » communautés du pays avec un succès certain (Maasai, Meru, etc.).
- ➔ La coalition *Amani* entre l'UDF, la KANU et le *New Forum for the Restoration of Democracy Kenya* (New-FORD-Kenya). Ainsi, Musalia Mudavadi s'est associé avec Gideon Moi (KANU), le fils de l'ancien Président Kenyan, le ministre de la Justice Eugene Wamalwa (New-FORD-Kenya) ainsi que l'ancien conseiller présidentiel Nicholas Biwot (Vision Party of Kenya – VPK). Cette coalition devrait compter sur le soutien d'une partie de la communauté Luhya et Kalenjin.

Parmi les autres acteurs clefs de cette élection, on retrouve également l'alliance *Eagle*, dirigée par Peter Kenneth (*Kenya National Congress – KNC*) et Raphael Tuju (*Party of Action – POA*) ainsi que Martha Karua, leader de la NARC-Kenya et seule femme candidate à l'élection présidentielle.

Dans ce contexte d'alliances politiques formées suivant des lignes communautaires, l'environnement politique reste très volatile. Tout d'abord, la multiplication des élections, notamment celles au niveau local qui s'annoncent déjà très compétitives, augmente d'autant les risques de violence au niveau des comtés et circonscriptions pour la députation. Ensuite, les deux difficultés qui ont alimenté la crise de 2007/2008, soit le chômage des jeunes et l'accès à la terre, n'ont toujours pas trouvé de solution. Or la problématique de la terre reste l'élément clef dans la plupart des tensions au Kenya et devrait être l'un des principaux sujets de la future campagne électorale. En effet, et malgré la récente et importante urbanisation du pays, 70% de la population vit toujours en milieu rural. Le contrôle pour les terres les plus fertiles, notamment dans les provinces *Central* et *Rift Valley*, alimente depuis la période coloniale les rivalités locales et politiques⁵⁰, creusant notamment les disparités sociales et économiques entre communautés⁵¹.

3.2 – *Violence électorale : entre prévention et « nouveaux » facteurs aggravants*

3.2.1 – *Les moyens de prévention et de lutte contre la violence électorale*

Depuis la crise de 2007/2008, les autorités kenyanes et la société civile ont multiplié les initiatives afin de prévenir tout épisode de violence électorale. Ainsi, le nouveau cadre institutionnel a prévu la mise en place de deux commissions permanentes en charge de la promotion de la cohésion nationale : la Commission pour la Cohésion Nationale et l'Intégration (NCIC)⁵² et la Commission Vérité, Justice et Réconciliation pour traiter des « injustices historiques » (TJRC).

⁵⁰ *The Ndung'u Report on Illegal and Irregular Allocation of Public Land*, Nairobi, 2004.

⁵¹ Pour plus de détails, voir : Les Cahiers de l'Afrique de l'Est, *op. cit.*, C. Médard, « Key issues in disentangling the Kenyan crisis: evictions, autochthony and land privatization ».

⁵² La loi encadrant cette commission, tout comme la Constitution, pénalisent désormais les appels à la haine.

Par ailleurs, la participation des certaines minorités est désormais garantie par la Constitution (avec des personnalités nommées dans les différentes assemblées nationales et locales). Les autorités ont également mis l'accent sur la promotion du dialogue entre les partis et les candidats, à travers par exemple le Comité de Liaison des Partis Politiques, et la poursuite judiciaire des responsables des violences de 2007/2008 (collaboration du gouvernement Kenya avec la chambre préliminaire de la Cour Pénale Internationale). Enfin, en vue des élections générales de mars 2013, le gouvernement kenyan, la commission électorale et des organisations de la société civile prévoient de mettre en place une plate-forme de prévention des conflits et d'organisation de la sécurité (*Uwiano platform*).

3.2.2 – *Un risque élevé de violence*

Malgré l'introduction d'un nouveau cadre constitutionnel, des nouvelles institutions ou encore de nouvelles autorités de régulation, les possibilités d'un renouvellement des tensions lors des prochaines élections demeurent fortes. En effet, l'environnement politique est très volatile, notamment dans les provinces *Rift Valley* et *Coast*. L'organisation de la société civile *Kenyan for Peace with Truth and Justice* (KPTJ) ou encore la plate-forme d'observation électorale nationale, *Elections Observation Group* (ELOG), ont ainsi rapporté plusieurs incidents sérieux à travers le pays, notamment lors de la redéfinition des limites des circonscriptions électorales⁵³ ainsi que lors de la pré-campagne lancée depuis septembre 2012 dans certaines régions du pays⁵⁴. Également, plusieurs centaines de personnes ont été tuées dans des affrontements inter-ethniques (Pokomo et Orma) dans le Delta de la rivière Tana (province *Coast*) alors que plus au sud, à Mombasa le mouvement sécessionniste *Mombasa Republic Council* (MRC) perturbe l'ensemble du processus électoral entre appel au boycott des élections et manifestations plus ou moins violentes.

Parallèlement, des problématiques de fond restent en suspens depuis 2008. La réinstallation des personnes déplacées lors des violences post-électorales, soit environ 300 000 personnes, n'est pas achevée. Plus d'une dizaine de camps demeurent dans le pays, regroupant plus de 110 000 personnes. En outre, le jugement de plusieurs personnes impliquées dans les violences post-électorales est toujours attendu au niveau national (aucune condamnation n'a encore été prononcée). Enfin, que ce soit le chômage des jeunes ou bien la réforme foncière, ces deux éléments clefs de 2007 n'ont toujours pas été traités par la classe dirigeante.

3.2.3 – *Des facteurs aggravants quant au risque de violence*

Dans un contexte déjà volatile, plusieurs facteurs pourraient ainsi interférer dans le processus électoral et donc aggraver une éventuelle situation de crise au Kenya dans les prochains mois :

- ➔ Selon l'agence des Nations Unies à Nairobi, on observe une prolifération des armes à feu légères, de 450 000 – 680 000, notamment dans les régions de la Vallée du Rift et septentrionales du pays.
- ➔ Plusieurs organisations de la société civile notent une réémergence de groupes miliciens à l'approche des élections (Ukambani, Nairobi, Rift Valley, etc.).

⁵³ *Submission to the Kenya National Dialogue and Reconciliation Team*, KPTJ, Nairobi, 10 octobre 2012.

⁵⁴ *The advent of Clashes, Linkage of violence and Elections*, Elections Observation Group, n°2, juillet/août 2012.

- ➔ L'intervention de la Cour Pénale Internationale (CPI), qui enquête sur les violences post-électorales de 2007/2008 est devenue un des principaux enjeux de la campagne électorale. Ainsi, Uhuru Kenyatta et William Ruto, candidats à l'élection présidentielle pour la coalition Jubilee et mis en examen par la CPI, instrumentalisent désormais le calendrier de la Cour⁵⁵ en se disant victime d'une communauté internationale qui « voudrait les empêcher de concourir » à la prochaine élection⁵⁶.
- ➔ La stratégie des alliances communautaires : certains discours des partis politiques et candidats appellent à un vote communautaire (ethnique notamment) et risquent de polariser la campagne électorale.
- ➔ La réforme incomplète du secteur de la sécurité : la police était insuffisamment préparée pour gérer les violences en 2007-2008 et aucun programme n'a réellement été mis en place depuis. De plus, les forces de police sont régulièrement citées parmi les institutions les plus corrompues et les moins fiables du pays⁵⁷.

⁵⁵ Les audiences préliminaires étant prévues les 10 et 11 avril 2013, soit en même temps qu'un éventuel deuxième tour de l'élection présidentielle.

⁵⁶ Pour plus de détails, voir : International Crisis Group, *Kenya's 2013 Elections*, Africa Report n°197, 17 janvier 2013.

⁵⁷ Pour plus de détails, voir Kenyans for Peace with Trust & justice, *KPTJ Statement on Police Brutality*, 2013.