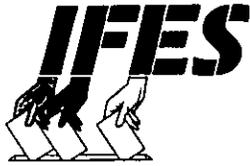


Date Printed: 11/03/2008

JTS Box Number: IFES_9
Tab Number: 30
Document Title: Senegal: Planning for the 1993 Elections
Document Date: 1992
Document Country: Senegal
IFES ID: R01812



* 4 2 8 1 5 C 0 9 - E E A 7 - 4 2 3 E - 9 3 D D - 4 7 9 C A 2 C 9 5 4 6 6 *



International Foundation for Electoral Systems

1620 I STREET, N.W. • SUITE 611 • WASHINGTON, D.C. 20006 • (202) 828-8507 • FAX (202) 452-0804

**SENEGAL : EVALUATION DE LA PLANIFICATION DES
ELECTIONS NATIONALES DE 1993**

16 avril 1992

Henriette Guérin - Montréal (Québec)
Lorenzo Morris, Ph.D. - Washington (D.C.)
Pierre Tessier - Montréal (Québec)

La réalisation de ce rapport a été possible grâce au financement, à titre gracieux, de l'Agence pour le Développement International des États-Unis (USAID). Citations et extraits en sont autorisés sous réserve de citer l'IFES en qualité d'auteur.

BOARD OF
DIRECTORS

F. Clifton White
Chairman

Charles Manatt
Vice Chairman

Patricia Hutar
Secretary

John C. White
Treasurer

James M. Cannon

Richard M. Scammon

Robert C. Walker

Randal C. Teague
Counsel

Richard W. Soudriette
Director



TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION	1
A. Antécédents Politiques depuis l'Indépendance	4
B. Efficacité du Processus Electoral	6
C. Equité du Processus Electoral	9
D. Efficacité des Procédures Electorales	10
II. LEGISLATION ELECTORALE	12
A. Constitution et Récentes Lois Constitutionnelles	12
B. Code Electoral Actuel	13
1. Elaboration	13
2. Questions Soulevées par la Commission de Réforme	14
3. Recommandations de la Commission de Réforme	14
4. Volet Législatif	15
5. Principaux Chapitres du Code Electoral	16
C. Points Forts et Points Faibles du Nouveau Code Electoral	20
D. Problèmes Particuliers de Mise en Oeuvre	22
E. Mise en Oeuvre du Code: Rôle des Partis Politiques	23
F. Cartes Nationales d'Identité et d'Electeur	24
G. Révision-Remaniement Exceptionnels des Listes d'Electeurs	25
H. Commissions Administratives	27
III. ADMINISTRATION DES ELECTIONS	28
A. Rôle de la Commission de Réforme et du Ministère de l'Intérieur	28
B. Capacités Administratives en vertu du Nouveau Code	30
C. Questions Concernant le Secret du Scrutin	31
D. Politique Partisane dans les Bureaux de Vote	32
IV. POLITIQUES ET PROCEDURES ELECTORALES ACTUELLES	34
A. Rôle des Responsables Electoraux	34
B. Formule des Bulletins de Vote	35
C. Rouages du Processus et des Procédures dans les Bureaux de Vote Désignés	36
D. Dépouillement du Scrutin et Homologation des Résultats Electoraux	37
V. STRUCTURE DU SYSTEME DE PARTI ET COMPOSITION DE L'ELECTORAT	40
A. Diversité des Partis	40
B. Composantes de Groupes d'Intérêt	42
C. Aide à l'Education Electorale Fondée sur les Partis Politiques	43
D. Campagnes Electorales	43
VI. EDUCATION CIVIQUE	45
VII. OBSERVATEURS INTERNATIONAUX	50
VIII. INFORMATION BUDGETAIRE	53
IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61
ANNEXES	67



I. INTRODUCTION

L'équipe d'analystes, réunie par l'International Foundation for International Systems (Fondation internationale pour les systèmes électoraux), remercie vivement toutes les organisations et les groupes qui lui ont permis de réaliser ses recherches et d'en tirer de précieux renseignements. L'équipe a été invitée aux fins d'évaluer la qualité et l'efficacité d'ensemble des préparatifs des pouvoirs publics en vue des élections nationales de 1993 au Sénégal. Cette invitation répondait à une demande d'assistance financière du Sénégal, adressée aux bailleurs de fonds internationaux, dont les Etats-Unis, destinée à préparer les élections.

L'évaluation, réalisée principalement à Dakar même, et dans ses alentours, entre le 7 et le 24 mars 1992, s'est orientée sur les composantes de la structure électorale décrite dans le budget électoral qui accompagnait la demande d'aide émanant du Sénégal. Les travaux ont été appuyés par l'ambassade américaine et les collaborateurs de l'USAID au Sénégal. En un peu plus de deux semaines, l'équipe s'est entretenue avec 60 personnes environ, principalement des dirigeants des pouvoirs publics sénégalais, des partis politiques, de la presse écrite et parlée et des associations civiques. L'équipe a également étudié toute une gamme de données sur l'inscription des électeurs, la participation des partis, les questions juridiques et autres activités électorales annexes. Le présent rapport constitue l'effort initial de définition des paramètres au coeur de certaines questions spécifiques éventuelles ; toutefois il répond, à notre sens, aux questions d'ordre général ayant trait à l'aide nécessaire au Sénégal dans la promotion de son processus démocratique.

L'équipe de l'IFES, composée d'un professeur de l'université Howard (Etas-Unis) et de deux responsables électoraux officiels du Québec (Canada), remercie de leur soutien plus particulièrement le directeur de la Mission de l'USAID, Mr Julius Coles, Mme Katherine Shirley, ambassadrice des Etats-Unis au Sénégal et, il va sans dire, Mlle Laurie Cooper de l'IFES pour avoir organisé ce projet. Et enfin, notre gratitude va à Mme Annette Adams, conseillère juridique régionale de l'USAID qui a guidé et encouragé nos travaux lors de notre séjour à Dakar.

En quelques mois seulement, plusieurs pays de l'Afrique francophone ont été le théâtre de renversements politiques nationaux au cours de ce qui aurait pu être des élections pacifiques. Des vire-voltes subites des partis et des dirigeants ont en fait transformé des initiatives démocratiques en une occasion de troubles sociaux. Les troubles religieux et les crises de

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

gouvernement ont inversé les pratiques démocratiques en Afrique du Nord. Les régimes autoritaires moribonds ont repris vie aux dépens de l'expression populaire en Afrique de l'Ouest. En Afrique, avec une ou deux exceptions, le Sénégal se distingue en offrant l'assurance fiable que les autorités publiques se soumettront à la volonté populaire, dans la paix et la légitimité électorale. A la différence de ses voisins de la région, seul le Sénégal porte la marque d'une orientation démocratique traditionnelle et d'expériences électorales assurant que les pratiques démocratiques émanent bien des citoyens plutôt que de pressions extérieures. Il semble que l'esprit d'une férule de participation et des droits individuels recouvre tous les secteurs de l'électorat sénégalais. Parallèlement, ces expériences et ce même esprit n'ont pas suffi pour pérenniser les pratiques de participation ouverte et de procédures électorales équitables. Au lieu de quoi, l'orientation et l'image des habitudes électorales sénégalaises illustrent la sous-représentation qui caractérise en général le déroulement des élections.

En ce qui concerne la requête d'aide émanant du Sénégal, aux fins du processus électoral national, la crainte du retour à un régime autoritaire constitue sans doute la seule justification dont le Sénégal ne peut se prévaloir de façon aussi persuasive que les autres pays africains. A l'opposé de la norme et de la majorité des pays du Tiers monde, le Sénégal est doté d'antécédents de pratiques démocratiques bien établis. Bien qu'il ait traversé près de trente ans de leadership quasi-unpartite, les institutions et pratiques d'une démocratie du choix disposent de bases solides sur lesquelles l'on peut s'appuyer. Pourtant, le Sénégal et tous ses électeurs potentiels n'ont aucune expérience récente en matière de choix électoral. Une grande partie de l'électorat (près de la moitié) ne s'intéresse, peu ou prou, aux scrutins. En outre, et ce qui est plus important, dans les 50% ou moins d'électeurs qui votent de façon régulière, le sentiment de "rituel" prédomine. Dans un système unipartite, le fait de voter ne change pas la politique de ceux qui sont au pouvoir. De ce fait, les électeurs tendent, dans l'isolement, à souligner les démonstrations publiques d'engagement de parti. Ainsi constate-t-on l'absence, dans le scrutin, du concept essentiel de la lice politique entre des partis.

Il est donc nécessaire d'informer systématiquement l'électorat des concepts pratiques d'élections du choix et de la transition de parti, afin qu'ils fassent le distinguo et qu'ils se préparent à la possibilité, réaliste, de l'existence éventuelle de cette concurrence et de la transition. Cette information pourrait être élaborée plus utilement grâce à un programme massif d'éducation civique.

Il existe, à tous les échelons de responsabilité politique au Sénégal, des dichotomies notoires quant aux interprétations principales du processus électoral démocratique. Les règles concernant les questions de procédure, qu'elles soient importantes ou pas, sont souvent trop ambiguës pour garantir une démarche uniforme et prévisible en vue de l'administration d'élections. De fait, les règles elles-mêmes sont si souvent contradictoires que presque tous les dirigeants publics et politiques avec lesquels nous nous sommes entretenus s'en sont plaints. Les ambiguïtés des réglementations sont contrebalancées par des éléments qui perpétuent sans doute également l'incertitude et les dichotomies de la prise de décision. Le souci, admirable, d'une représentation équilibrée des intérêts de tous les partis politiques lors de la rédaction du Code électoral est devenu, en réalité, des réglementations électorales lourdes et clientélistes profitant à tous les partis politiques participants. L'impossibilité, pour les représentants responsables, dont ceux du ministère de l'Intérieur, de régler les disparités du Code, reflète leur préoccupation néfaste de l'opinion publique et des sensibilités politiques. En outre, l'impossibilité de débattre de l'absence de financement, ne serait-ce que partiel, des obligations publiques et de parti au cours de la préparation des élections indiquerait soit une foi aveugle, soit une défiance profonde de tout débat politique ouvert.

A l'heure actuelle, la collectivité politique sénégalaise se préoccupe moins de l'éventuel président sortant des élections de 1993 que de celui qui contrôlera le processus électoral, ses règles, son financement et son évaluation. Les règles ne sont pas encore totalement élaborées. Le financement n'est pas du ressort d'une instance sénégalaise donnée, que ce soit les pouvoirs publics ou les partis de l'opposition. L'évaluation du processus ne sera sûre, il va sans dire, qu'une fois les élections de 1993 remplies. Cependant, il est déjà probable que des conditions similaires à celles ayant conduit au rejet violent des résultats électoraux de 1988 ressurgiront. A moins de l'octroi d'une aide supplémentaire, l'inscription des électeurs sera insuffisante, assortie de responsables électoraux sans formation le jour des élections et de quelques observateurs électoraux du parti. En outre, les résultats électoraux, bien que calculés par la Cour d'appel, n'auront que la crédibilité que leur accorderont censément les dirigeants de parti. Pour garantir des élections pacifiques, il conviendra d'effectuer d'importants progrès entre aujourd'hui et février 1993 au niveau des réglementations et du consensus des partis.

Cependant, grâce à une évolution dépassant ce qui semblerait probable, l'on pourrait s'attendre

à ce que les élections se déroulent de façon démocratique. La solidité de la tradition démocratique du Sénégal, conjuguée à une prise de conscience croissante dans tous les secteurs publics démontre qu'on accordera une attention plus appuyée aux préparatifs électoraux. Si la communauté internationale apporte son appui à certaines initiatives déjà en cours au Sénégal, les élections devraient correspondre aux normes internationales de l'équité.

A. Antécédents Politiques depuis l'Indépendance

Les pratiques électorales régulières datent du début des années 60, lorsque le président sénégalais, sommité internationale, Léopold Sedar Senghor réaffirma l'indépendance nationale en sortant de la Fédération malienne. La première épreuve de la profondeur de l'esprit de concurrence politique intervint très tôt lorsque le parti du président Senghor remporta les élections de 1963 sur le Cheikh Anta Diop, lettré de renom. Les résultats de cette épreuve affirmèrent l'attrait de la concurrence démocratique au Sénégal et la faiblesse de ses institutions et de ses pratiques démocratiques. Les objectifs et le protocole en sont restés, mais pas la substantifique moelle. L'opposition électorale légitime face au Cheikh Anta Diop a été suivie de son emprisonnement arbitraire et les prémices de la domination unipartite de l'Union Progressiste sénégalaise (UPS) du président Senghor, qui devint plus tard le Parti socialiste (PS).

Lorsqu'Abdou Diouf, Président actuel, arriva au pouvoir en 1981, l'orientation unipartite progressait déjà dans l'électorat. Cette orientation est aujourd'hui si affermie que la plupart des militants politiques interrogés, dont bon nombre de hauts fonctionnaires du Président Diouf, conviennent que les Sénégalais ont "une mentalité unipartite". Bien que les élections présidentielles de 1978 aient donné le signal du départ de la rivalité électorale multipartite officielle, la majorité à 81% du Président Diouf a probablement encouragé un quasi-culte de la personnalité qui ne concorde pas avec le concept de concurrence ouverte.

Alors que les dirigeants de l'opposition sénégalaise insistent sur l'existence généralisée d'une mentalité unipartite, c'est-à-dire de la foi en l'irréversibilité de la domination unipartite, d'autres soulignent le caractère primordial des traditions démocratiques au Sénégal. L'ancien dirigeant de l'opposition et aujourd'hui ministre d'Etat, avec le soutien du PS, Mr Abdoulaye Wade,

dirigeant du PDS (Parti démocratique sénégalais), tire une grande fierté de pouvoir souligner le soutien apporté par le Sénégal à la Révolution française de 1789 ("Le Cahier de Doléances présenté par le Sénégal aux Etats généraux de 1789-1989). Parallèlement, on a favorisé différentes formes démocratiques, restreintes. Au cours de la période coloniale, particulièrement dans la région de Saint Louis, l'élection de dirigeants locaux ont constitué une caractéristique fréquente de la férule coloniale. Ainsi, du point de vue de la plupart des dirigeants politiques sénégalais, le Sénégal est doté d'une tradition et d'une culture d'expérience démocratique fermement établies. Le respect des droits civiques et humains fondamentaux que l'on observe dans toutes les facettes de la politique sénégalaise prouve l'existence de cette tradition. En allant plus loin, les troubles civils et les violentes manifestations face aux violations des procédures démocratiques des années 80 sont la preuve de la culture démocratique et sociale d'une grande partie de la population sénégalaise. Que ce soit en matière d'histoire ou de rivalité récente, il existe clairement un électorat prédisposé à la politique électorale.

B. Efficacité du Processus Electoral

S'il y a toujours eu un "vouloir" populaire d'élections démocratiques, il y a rarement eu un "moyen" populaire. Comme le notaient récemment deux auteurs : "L'utilisation effective d'un mécanisme électoral destiné à institutionaliser le pluralisme politique grâce à la concurrence réelle ... constitue un élément crucial. C'est là que repose l'importance singulière des élections sénégalaises de 1988 ..." (C. Young et B. Kante - 1991, p. 63). Ils présentent des normes à partir desquelles l'on jugera de l'insertion de mécanismes électoraux d'un parti politique. L'efficacité du mécanisme ou le caractère effectif des procédures employées par les partis politiques aux fins d'atteindre leur objectif politique est l'un des trois critères grâce auxquels l'on pourra juger tous les partis.

Les élections de 1983 ont permis, de façon formelle, la rivalité de partis la plus libre de toute l'histoire sénégalaise. Quelques seize petits partis politiques étaient inscrits, dont huit sont restés en une lice inégale avec le PS. Cependant, étant donné le jeune âge des partis de l'opposition, il ne constituaient aucune menace réelle pour le PS (Young et Kante - 1991, p. 64). Par opposition, en 1988 il n'y avait plus que six partis en lice pour les élections présidentielles, bien qu'ils étaient des concurrents viables. Le Président Abdou Diouf emporta 73% des voix.

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

Pourtant, Mr Abdoulaye Wade recueillait quelques 20% des votes. En fait, la plupart des dirigeants de l'opposition estiment que le scrutin réel était plus serré et peut-être même plus favorable à Mr Wade, d'où les accusations persistantes de fraude électorale perpétrée par le PS en 1988 et la crainte qu'elle ne se répète en 1993.

Les accusations de fraude électorale ont été accompagnées d'une méfiance généralisée envers tous les responsables électoraux officiels car presque tous font partie du PS, représentant aussi bien le parti que l'administration. Cette méfiance comprend les juges de la Cour sénégalaise responsable de la validation et de l'encadrement des élections de 1988. Les journalistes se sont maintes fois référés aux preuves de fraude dans l'identification d'électeurs et de double-votes, bien qu'il soit douteux que le résultat final ait été profondément altéré. Cependant, en réponse au sentiment de l'opposition et du grand public, la Commission de réforme multipartite a retiré à la Cour suprême son rôle d'encadrement électoral. Lors des élections de 1993, ce dernier sera la responsabilité de la Cour d'appel, dotée de quatre fois plus de collaborateurs (120 juristes) que la Cour suprême (27 seulement), alors que cette dernière garde compétence en matière de décision finale.

La résurgence des manifestations estudiantines et de la violence politique constitue un autre legs des élections de 1988. Puisque les mouvements estudiantins dépassent presque, dans le Tiers monde, les coups d'Etat militaires visant à renverser les gouvernements, il est indubitable que les craintes que provoquent ces manifestations existent également au Sénégal. Ces mouvements estudiantins ne visaient pas les institutions politiques en place, mais plutôt leur corruption présumée.

Le Code électoral lui-même constituait l'une des principales cibles des émeutes. Ce fut également celle de vives manifestations de parti en 1983, mais l'on fit peu pour régler les revendications à son égard. Les troubles les plus importants, ceux de 1988, amenèrent une réaction directe du Président Diouf, mais cette dernière, ironiquement, fut destinée à répondre à des revendications antérieures : en particulier, l'opposition arguait de cas de fraude électorale. Cette dernière, selon ces accusations, était probable lorsque qu'il n'y avait pas de "présentation de carte d'identité avec photo" exigée en 1983 (M. Gounelle : "Chronique constitutionnelle" - 1987, p. 365). Cette carte est aujourd'hui exigée pour les inscriptions électorales, mais il est peu probable qu'elle soit distribuée aux électeurs à temps pour les élections de 1993. Elle

deviendra probablement une source de troubles politiques supplémentaires.

Un sentiment croissant d'instabilité politique s'est levé avec les manifestations et les soulèvements estudiantins de 1987, provoqués par une réduction des bourses d'études et l'aggravation des conditions de vie. Ces émeutes et boycotts furent suivis par une importante grève des forces de l'ordre. Au moment des élections de février 1988, les énergies du militantisme social battaient leur plein.

Parallèlement, le faible taux de participation électorale (59% environ des électeurs inscrits) n'affirma pas l'option électorale. Un taux faible d'inscription électorale (environ 50% des électeurs habilités) ajoute au sentiment du peu de foi accordé par les Sénégalais aux démarches électorales ayant trait à leur avenir politique. Les troubles de mars 1990 contre le leadership du Président Diouf et le boycott des élections municipales de 1990 engagé par différents partis de l'opposition, renforce la marginalisation de la politique électorale ("Jeune Afrique" - n. du 14-20 novembre 1990, p. 27).

Ainsi, la meilleure épreuve de l'efficacité des procédures électorales de 1993 repose sur la mesure dans laquelle elles encourageront la totale participation des sénégalais. Tout d'abord, dans quelle mesure l'inscription des électeurs et la participation électorale sont-elles soulignées dans tout le pays? Deuxièmement, les modalités d'inscription des électeurs et de leur participation sont-elles adaptées à la diversité sociale et d'instruction de l'électorat sénégalais? Troisièmement, tente-t-on de régler les réserves, raisonnables, émises par l'opposition politique et découlant des controverses électorales antérieures? Comme nous le signalons ci-dessous, les réclamations de l'opposition sont en cours d'étude, mais le processus électoral n'en est certainement pas devenu plus administrable ni "convivial."

C. Equité du Processus Electoral

Le Président Diouf, pressentant à l'évidence un problème, a invité en 1990 le National Democratic Institute for International Affairs (Institut démocrate national pour les affaires internationales - NDI) à envoyer une délégation de haut niveau, afin d'étudier le Code électoral. Cette délégation, sous la direction de Mr l'ambassadeur Donald Mc Henry, a recommandé une

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

révision de fond du Code électoral tout en louant son contenu fondamental. Au-delà d'un certain nombre de problèmes identifiés au sein de la mise en oeuvre des procédures de vote, la principale critique portait sur la rivalité de partis politiques. Le NDI demandait que l'on accorde un rôle fortement accru aux partis politiques, c'est-à-dire aux partis de l'opposition, en ce qui concerne l'encadrement des procédures électorales. Il demandait en outre la restructuration des élections municipales et rurales "afin de faciliter une plus grande participation des partis de l'opposition" (NDI : "Evaluation ..." - 1991, p. 44). Le Président Diouf, prenant le pas sur ce conseil, alla plus loin et créa une commission électorale multipartite en 1991 : la Commission cellulaire de la réforme du Code électoral (nommé ci-après Commission de réforme), dont la mission était de réviser intégralement le Code électoral. En dépit du succès empirique de la Commission de réforme, elle a provoqué autant d'incertitude quant à l'avenir électoral qu'elle n'a résolu d'ambiguïtés anciennes.

La Commission de Réforme a acquis une telle mesure que ses travaux, le nouveau Code électoral, sont de fait intouchables. Le Président et l'Assemblée nationale, confrontés à une dichotomie quelle qu'elle soit entre le nouveau Code et la Constitution sénégalaise, se rangent, presque sans hésitation, du côté du Code. Cette pratique signale, selon les normes occidentales, une extraordinaire souplesse juridique constitutionnelle pour amender rapidement la Constitution, au lieu de remanier une loi récente. Dans un certain sens, la Commission elle-même constitue une réussite spectaculaire dans les annales de la politique multipartite, car elle regroupe quinze partis politiques de diverses obédiences idéologiques. Tout accord, ne serait-ce que partiel au sein d'un groupe aussi divers constitue un événement en soi digne d'être signalé. Tout consensus viable des partis, concernant les lois fondamentales ayant une incidence sur tous les aspects des procédures électorales est réellement exceptionnel. Il convient de féliciter les dirigeants sénégalais, le Président, le président de la Commission, le juge Keba Mbaye et l'opposition car leurs travaux démontrent un profond engagement destiné à encourager l'équité de la concurrence politique. Equité signifiant justice et impartialité des procédures électorales. Malheureusement, l'orientation vers l'équité pourrait ne pas s'accompagner d'une solide planification de mise en oeuvre. L'étonnant consensus entre les partis politiques s'est fait au prix d'une analyse et d'une planification réaliste. Les dispositions concernant la participation et les mesures visant à assurer l'équité semblent souvent sortir d'un univers visionnaire de ressources et de pratiques rarement disponibles où que ce soit dans le monde.

D. Efficacité des Procédures Electorales

La promulgation du Code électoral a fait fi aussi bien des contraintes de ressources publiques et de la disparité entre le détachement politique du document et la nécessité d'une mise en oeuvre par une structure bureaucratique exclue à dessein. A l'heure actuelle, la mise en oeuvre du Code repose en grande partie entre les mains du ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire les fonctionnaires les plus hostiles aux travaux de la Commission.

Après que les détails du Code aient été réglés en mai 1991, les dirigeants des partis politiques s'attendaient à être convoqués par les pouvoirs publics dans le cadre de consultations sur les préparatifs électoraux. Il devint évident que le ministère de l'Intérieur n'en avait nullement l'intention. Les dirigeants des partis espéraient, et réclament encore, des crédits spéciaux émanant du ministère au soutien de leur participation aux procédures d'inscriptions et d'éducation électorales et civique, et ce, sans aucun résultat. Le 6 mars 1992, des délégués de partis ont été convoqués pour un communiqué sur les actions ministérielles ayant trait aux inscriptions électorales. Cette réunion découlait, apparemment, de plaintes communiquées au Président concernant le caractère inadéquat des préparatifs des inscriptions électorales. D'autres réclamations ont été enregistrées concernant l'iniquité de certaines inscriptions électorales et d'attribution délibérés. En d'autres termes, le nouveau Code électoral et les pratiques y afférant, indiquent déjà des signes d'inefficacité quant à la promotion de la participation des citoyens et des partis. Les procédures électorales, pour être démocratiques, doivent comporter un minimum d'efficacité dans les contacts entre les électeurs et les fonctionnaires responsables. Ici, il semblerait que l'inefficacité puisse provoquer le même type de manifestations que celles ayant affaibli la crédibilité des précédentes élections.

II. LEGISLATION ELECTORALE

A. Constitution et Récentes Lois Constitutionnelles

La Constitution sénégalaise, promulguée le 7 mars 1963, a subi de nombreux amendements (14 depuis 1967), dont les plus récents datent de 1991 et début 1992.

Les toutes dernières lois constitutionnelles (n. 91-46 et 92-14, promulguées respectivement le 6 octobre 1991 et le 15 janvier 1992) amendant la Constitution, découlent des délibérations et des décisions de la Commission de réforme. Elles sont jointes en annexe C.

Les amendements portent principalement sur les questions suivantes :

- la majorité électorale
- le nombre de mandats successifs d'un Président
- la prorogation du mandat présidentiel
- la possibilité de candidatures indépendantes et de coalitions de partis
- la responsabilité des tribunaux et des cours chargés de surveiller le caractère légal de la campagne électorale et de la recevabilité des candidats
- les conditions du scrutin de l'élection présidentielle
- le laps de temps imparti pour remettre en question la légitimité juridique de toute activité électorale d'un candidat
- les conditions de recevabilité des postulants à la candidature présidentielle
- le décalage temporel des élections présidentielles et législatives

Ces amendements étaient nécessaires pour que les dispositions de la Constitution concordent avec les décisions de la Commission de réforme.

B. Code Electoral Actuel

1. Elaboration

Les partis de l'opposition ont réclamé une réforme du Code électoral depuis les dernières

IFES Rapport d'évaluation pré-électorale: Senegal

élections présidentielles et législatives de 1983 et 1988. Les clauses régissant ces élections représentent le Code en vigueur depuis 1982. Bien qu'il ait été amendé depuis lors par quelques dix lois, il lui a fallu subir des révisions importantes pour répondre aux inquiétudes de l'opposition politique selon laquelle le système électoral se prêtait à fraude et à l'influence partisane. Il a fallu créer un climat de confiance aux fins des réglementations et de procédures électorales. Il a également fallu relever la crédibilité de l'administration électorale, soumise à la longue tradition d'un parti unique au pouvoir depuis l'Indépendance. Une présence plus active des partis politiques aux fins d'encadrement des opérations administratives s'est révélée nécessaire. La Commission de réforme électorale a été créée afin d'associer le gouvernement et les partis de l'opposition à la révision du Code électoral.

La Commission de réforme a regroupé cinq juristes (dont l'ancien premier président de la Cour suprême, le juge Keba Mbaye, en qualité de président de la Commission) et les représentants de quinze des dix-sept partis politiques formés légalement. Le président Mbaye a convenu de présider la Commission à condition que tous les partis politiques présents atteignent un consensus. Ses critères de sélection des autres juristes comprenaient entre autres : être indépendants, bénéficier de la confiance des partis politiques et avoir milité pour les droits de l'Homme.

2. Questions Soulevées par la Commission de Réforme

Le premier stade des délibérations de la Commission consistait à décider des options sur lesquelles la réforme du système électoral se fonderait. Au total trente six grands domaines ont été notés par la Commission. Les partis politiques ont atteint un consensus sur toutes les propositions de réforme du système électoral.

3. Recommandations de la Commission de Réforme

A la suite de ses délibérations, la Commission de réforme a présenté les recommandations suivantes :

**IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal**

- Il conviendrait de s'efforcer d'assurer le respect des principes démocratiques et de communiquer les informations sur le système électoral par le truchement de programmes systématiques d'éducation civique et électorale, dirigés par les autorités publiques, les partis politiques et les organisations non gouvernementales. Les renseignements diffusés par les médias devraient être conçus à cette fin.
- Il conviendrait de fixer à un niveau raisonnable les arrhes demandées aux candidats ou à la liste de candidats aux élections, et ce, pour permettre une participation aussi large que possible.
- Il conviendrait d'accorder, lorsque nécessaire, des congés aux membres des commissions de préparation des listes et de distribution des cartes électorales.
- Il conviendrait que la Commission soumette à tous les partis politiques, en temps et en heure, une étude fouillée sur le vote des Sénégalais vivant à l'étranger, réalisée conformément aux nouvelles dispositions législatives et de réglementation.
- Il conviendrait que le ministère de l'Intérieur mette à jour les listes d'électeurs, encadré par les représentants des partis politiques légalement constitués.
- Il conviendrait de s'efforcer de doter tous les Sénégalais de 18 ans et plus d'une carte nationale d'identité avant les prochaines élections législatives.
- Il conviendrait d'étudier le système électoral gambien.

4. Volet Législatif

L'exposé ci-dessous constitue un compendium des nouveaux éléments ajoutés au volet législatif du Code électoral, stipulant en particulier :

1. On pourra voter à 18 ans au lieu des 21 ans prévus par l'ancien Code.
2. Une loi spéciale devrait définir les conditions de vote des électeurs sénégalais vivant à

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

l'étranger.

3. Les partis politiques devraient participer à un haut niveau au contrôle des activités du processus électoral.
4. On a éliminé les témoignages certifiant l'identité des électeurs (seules les pièces justificatives suivantes seront acceptées : passeport, carte nationale d'identité, livret militaire, permis de conduire, livret de pension militaire ou civile).
5. Les demandes d'inscription en dehors des périodes de révision des listes électorales seront acceptées jusqu'à quinze jours avant le jour du scrutin (auparavant : dix jours avant le scrutin).
6. La modification de la couleur des cartes d'électeur à la suite de chaque élection présidentielle, législative, municipale et rurale sera obligatoire.
7. L'encadrement de la propagande électorale de parti sera la responsabilité du Haut conseil de la radiotélévision récemment créé.
8. L'administration sera responsable de la distribution des cartes d'électeur : elle devra organiser les déplacements des représentants des partis politiques et en régler les frais de transport.
9. On veillera à l'application de l'obligation de signature des registres des responsables des bureaux de vote et de celle de chaque représentant de parti politique ou candidat présent de les recevoir (auparavant, la signature était facultative et les registres n'étaient remis que sur demande).
10. Les candidats bénéficieront d'une plus grande immunité électorale au cours de la campagne électorale et du scrutin.
11. On autorisera les coalitions de partis politiques et les candidatures d'indépendants.
12. Le nombre de députés par département se limitera à 5 au maximum et à 1 au minimum, selon la population du département en question (il n'y avait auparavant pas de maximum imposé).

Le volet législatif du Code électoral comprend 202 sections auxquelles viennent s'intégrer les clauses de la loi 92-15 du 7 février 1992 concernant l'élection du Président de la République et des députés de l'Assemblée nationale.

5. Principaux Chapitres du Code Electoral

En dehors des dispositions du Code précisées à la section 4, le Code électoral actuel stipule les règles suivantes :

Corps Electoral : le Code spécifie que seront recevables en qualité d'électeurs les citoyens sénégalais, des deux sexes, âgés de 18 ans, jouissant de leur droits civiques et politiques, et n'étant pas emprisonnés. Les personnes suivantes ne sont pas recevables : soldats, agents et inspecteurs de police de tout grade en service actif, et les fonctionnaires privés de leurs droits électoraux en vertu des lois spécifiques les régissant. Les citoyens sénégalais vivant à l'étranger auront également le droit de voter. Cependant, la procédure de vote à l'étranger reste encore à déterminer.

Listes Electorales :

- Préparation : les listes électorales sont préparées à l'échelon de la circonscription ou de la collectivité rurale par une ou plusieurs commissions administratives. Chaque officier diplomatique ou consulaire est également chargé d'une liste électorale. Les partis politiques sont associés au processus de préparation des listes électorales. Les inscriptions multiples sur les listes électorales sont interdites. Chaque inscription devra être justifiée par l'une des pièces d'identité suivantes : passeport, carte nationale d'identité, livret militaire, permis de conduire, livret de pension civile ou militaire.

- Révision : les listes électorales ne sont pas permanentes. Elles sont soumises à une révision annuelle du 2 janvier au 31 mars inclus. Cependant, avant chaque élection générale, une révision exceptionnelle pourra être ordonnée par décret. Auquel cas, les dates limites prévues pour la révision annuelle pourront être avancées ou reculées selon nécessité. En ce qui concerne les élections générales de 1993, un décret a été promulgué afin de procéder à une révision exceptionnelle des listes électorales à dater du 24 février 1992.

La révision des listes électorales est dirigée par une ou plusieurs commissions administratives dans chaque circonscription ou collectivité rurale, sous le contrôle des partis politiques.

Le Code spécifie la marche à suivre pour l'établissement et la modification des listes

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

électorales, et l'élimination de noms de la liste. Le Code prévoit également la possibilité, pour certains électeurs, de s'inscrire sur les listes en dehors de la période de révision.

Carte d'Electeur : l'administration est chargée de préparer et d'imprimer les cartes d'électeur aux frais des autorités publiques. Le nouveau Code stipule la modification obligatoire de la couleur de ces cartes à la suite de chaque élection présidentielle, législative, municipale ou rurale.

Critères de Recevabilité des Candidatures : chaque citoyen sénégalais peut présenter sa candidature et être élu à condition qu'il remplisse les critères en qualité d'électeur et qu'il soit inscrit sur les listes électorales. Le Code spécifie que les personnes suivantes ne sont pas recevables : soldats, agents et inspecteurs de police de tout grade en service actif, ainsi que les fonctionnaires privés de leur droit de vote en vertu des lois spécifiques les régissant.

Modalités Electorales de Différentes Fonctions :

- La Présidence : Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et à la majorité aux deux tours de scrutin. Le Président ne peut être élu au premier tour qu'à la majorité absolue du vote populaire, représentant au moins 25% des électeurs inscrits. Au cas où aucun des candidats n'obtiendrait la majorité requise, le second tour se tiendra le dimanche qui suivra le premier tour. Lors du second tour, la majorité relative suffira.

- La Députation (Législative) : le nombre des députés est fixé à 120. Ils sont élus comme suit : 50 à la majorité d'un tour de scrutin sous la juridiction du département et 70 en vertu d'une élection à la proportionnelle sur liste nationale. Cinq députés au maximum et un député au minimum seront élus dans chaque département. Un décret fixe le nombre de députés à élire dans chaque département, en se fondant sur la taille démographique de chaque département respectif. La liste de la répartition des députés se trouve jointe en annexe D.

- Conseillers Municipaux : le conseil municipal se compose de conseillers représentant la population et de conseillers représentant différents groupes économiques et socio-culturels. Le

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

conseil municipal est dotée d'un statut d'instance conseil. Aucun conseiller municipal ne peut représenter plus d'un groupe à la fois. Les conseillers municipaux (la moitié du conseil) représentant la population sont élus à la majorité. L'autre moitié, à la proportionnelle en un tour, sans partage des votes ni vote préférentiel. Les conseillers municipaux représentant des groupes économiques et socio-culturels seront désignés sur proposition des groupes les plus représentatifs.

- **Conseillers Ruraux** : les trois quarts des conseillers ruraux sont élus au suffrage universel direct et le quart restant par des groupes économiques et socio-culturels. Aucun conseiller rural ne peut représenter plus d'un groupe à la fois. L'élection de la moitié d'entre eux consiste en un suffrage universel à un tour, à la proportionnelle, fondée sur liste complète. L'autre moitié est élue à la majorité à un tour, sans partage des votes ni vote préférentiel, et sans liste incomplète.

Elections : Les élections se dérouleront le dimanche. Les partis politiques et les candidats ont le droit de surveiller toutes les opérations électorales à partir de l'ouverture des bureaux de vote jusqu'à la proclamation et l'affichage des résultats dans ces derniers. Les candidats ont accès aux bureaux de vote de la circonscription électorale de leur candidature. Les électeurs présents dans le bureau de vote avant son heure de fermeture auront la permission de voter. Le Code spécifie les modalités d'identification des électeurs et les procédures électorales. L'utilisation obligatoire d'un isolement constitue un nouvel élément, ajouté au Code électoral. En outre, l'électeur sortira du bureau de vote porteur d'une marque à l'encre indélébile, pour preuve de son vote. On apposera également le tampon de la circonscription électorale sur sa carte d'électeur.

Questions Juridiques : La Cour d'appel est chargée de surveiller la légalité des opérations électorales. Elle désigne ses délégués choisis parmi les membres de la Cour d'appel et des tribunaux. Chaque candidat électoral peut remettre en question la légalité des opérations électorales en adressant une pétition au Premier président de la Cour suprême. Cette dernière doit rendre sa décision concernant la pétition dans les cinq jours qui suivent. Le nouveau Code électoral stipule des dispositions pénales, dont des amendes et des peines de prison.

C. Points Forts et Points Faibles du Nouveau Code Electoral

Points Forts :

Quinze des dix-sept partis politiques recevables au Sénégal ayant participé au processus de réforme du Code électoral vantent les mérites de nouveau Code, très démocratique selon eux. Certes, il constitue le résultat de plusieurs mois de concertations portant sur les 36 points bénéficiant du consensus. Cette participation importante des partis politiques à la réforme des lois électorales constitue une "première" en Afrique. L'équipe de l'IFES espère que l'exemple sénégalais sera suivi par d'autres pays africains.

Le nouveau Code électoral répond à de nombreuses requêtes des partis de l'opposition, surtout celles avancées depuis les dernières élections de 1988. La principale innovation est, sans conteste possible, l'abaissement de l'âge de la majorité électorale à 18 ans, dans un pays dont la population se compose principalement de jeunes. La participation accrue des partis politiques et des candidats au contrôle de toutes les opérations électorales restreint les possibilités de fraude. Cette tendance en faveur d'une transparence accrue et les nouvelles procédures destinées à garantir le secret du scrutin, ainsi que l'identification des électeurs (passage obligatoire aux isoloirs, preuve d'identité obligatoire, encre indélébile, etc.) répondront en partie aux problèmes soulevés à l'issue des élections de 1988.

Certes, le nouveaux code comporte plusieurs innovations comme le ferait toute nouvelle loi, mais il lui faudra faire ses preuves. L'analyse réellement qualitative des nombreuses décisions mises sur pied sera mise à l'épreuve que lorsque ces dispositions seront appliquées.

Points Faibles :

Selon d'aucuns, le nouveau Code électoral est trop démocratique. Etant donné que son élaboration a été laissée au bon gré et aux souhaits des partis politiques en vue du changement, il remet d'amples responsabilités entre les mains des partis et des candidats par rapport au peu d'organisation et de ressources financières dont ils disposent. Quelques points de débat sont restés sur la table des négociations, du fait soit de leur complexité, soit du manque d'intérêt des

participants (partis politiques) à leur égard.

C'est le cas, par exemple, du vote des citoyens sénégalais vivant à l'étranger. En théorie, ces électeurs ont la possibilité de voter, mais en pratique c'est quasiment impossible puisqu'aucun processus de vote à l'étranger n'a été prévu. L'on a repoussé à une date ultérieure l'étude de cette question. Le Code électoral ne dit pas un mot, non plus, des moyens de financement des partis politiques ni du contrôle des dépenses électorales, bien qu'il semblerait qu'une demande d'étude de cette question ait été déposée, à la demande de la Commission de réforme.

Tous les échelons de l'administration électorale (département, circonscription, collectivité rurale), associés traditionnellement au parti au pouvoir, n'ont pas à rendre compte de leur administration à une autorité supérieure. Le Code électoral fait le silence sur ce point. L'équipe de l'IFES note également une certaine faiblesse du Code en ce qui concerne la procédure de vote. Il conviendrait que le Code spécifie les dispositions régissant la manière dont l'électeur choisit, dans l'isoloir, un candidat ou la liste de candidats. En outre, bien que le passage à l'isoloir soit donc obligatoire, le Code néanmoins prévoit une gamme de possibilités d'identification du choix des électeurs une fois dans le bureau de vote. Sous sa forme actuelle, le Code n'empêche pas l'entrée d'affichettes partisans dans les bureaux de vote, et il n'interdit pas non plus à l'électeur de communiquer son vote à toute autre personne qui souhaiterait connaître son choix électoral.

D. Problèmes Particuliers de Mise en Oeuvre

Les disparités des dispositions de la loi signalées à l'équipe par le service juridique du ministère de l'Intérieur portent sur les points suivants :

Distribution des cartes d'électeur : le volet législatif du Code prévoit la distribution intégrale des cartes deux mois au minimum avant la date d'ouverture de la campagne électorale. Le volet de réglementation stipule qu'elles peuvent être distribuées jusqu'à 24 heures avant que la campagne électorale ne soit ouverte.

Commissions de distribution des cartes d'électeur : la section R25 du volet de réglementation

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

du Code spécifie que les commissions de distribution des cartes d'électeur seront constituées deux mois avant l'ouverture de la campagne électorale. Cette institution se situerait donc vers la fin de la distribution des cartes d'électeur, si l'on respectait la section L41 du volet législatif.

Désignation des représentants des partis politiques aux commissions de distribution : en vertu des sections R25 et R36 du volet de réglementation, la distribution des cartes d'électeur commencerait le jour où les partis politiques désigneraient aux autorités compétentes leur représentant(e). Il conviendrait qu'un laps de temps suffisant sépare ces deux opérations afin de permettre aux partis de choisir et de désigner leur représentant(e).

Décompte de votes : la section L58 spécifique que le tribunal régional sera chargé de statuer sur la validité des rapports signalant un vice de forme grave, alors que la section LO.112 stipule qu'il reviendra aux commissions départementales ou nationales d'annuler lesdits rapports.

Emploi d'une encre indélébile : le Code spécifie, à la section L50, qu'on marquera d'encre les doigts des électeurs avant qu'ils ne placent l'enveloppe avec leur bulletin de vote dans l'urne. Il conviendrait d'apposer la marque à l'encre indélébile après que l'électeur ait déposé son bulletin dans l'urne, sinon les enveloppes pourraient être tâchées, pouvant ainsi rendre nul et non avenu le bulletin de vote.

E. Mise en Oeuvre du Code: Rôle des Partis Politiques

Sous sa forme actuelle, le nouveau Code électoral accorde un rôle très important aux partis politiques en ce qui concerne la surveillance et le contrôle des opérations du processus électoral. Les partis sont associés aux activités des nombreuses commissions responsables du déroulement des opérations et, en particulier, de celles qui se tiendront le jour du scrutin. Les partis ne sont pas à même, dans le contexte actuel de leurs moyens ni dans celui du soutien organisationnel, d'endosser réellement leurs responsabilités, principalement de désigner leurs représentants à l'échelon de la Commission électorale et des bureaux de vote pour assurer la véritable transparence des opérations électorales et l'intégrité du processus.

L'une des responsabilités des parties politiques est de coopérer à l'administration électorale pour

informer le mieux possible les électeurs sur les dispositions de la loi, les nouvelles pratiques du code électoral, et, bien sûr, sur leurs droits électoraux. Jusqu'à aujourd'hui, les partis politiques ne semblent pas avoir commencé à participer à la campagne d'éducation civique.

F. Cartes Nationales d'Identité et d'Electeur

Tous les citoyens sénégalais, ou presque, de plus de 18 ans peuvent voter lors d'élections nationales à condition de prouver sa nationalité. Et c'est là où le bât blesse pour la bonne raison qu'il est déjà difficile aux Sénégalais de prouver leur lieu et date de naissance. L'on trouve, par exemple, parmi les nombreux problèmes techniques le fait que la plupart des Sénégalais ne possèdent aucun document similaire à un extrait de naissance : ce qui compliquerait déjà le processus d'inscription des électeurs. Mais il existe d'autres difficultés plus importantes, d'ordre financier et administratif, auxquelles devront faire face les électeurs.

Le coût prohibitif des cartes nationales d'identité "gratuites" constitue le premier problème financier. Bien que les responsables du ministère de l'Intérieur insistent sur le fait que les cartes sont bel et bien gratuites pour les électeurs, depuis l'émission de la première carte presque tous les Sénégalais dotés d'une carte, en dehors des fonctionnaires, ont dû régler certains frais. Normalement, les frais les plus importants ne dépassent pas ceux d'une photographie et du timbre officiel. Il conviendrait donc de normaliser à 300 francs CFA le prix de la photo. Cependant, les dirigeants de villages ruraux indiquent qu'on exige souvent de leurs concitoyens 1000 francs CFA pour une photo, plus 100 francs pour le timbre officiel apposé sur l'extrait de naissance et 100 francs supplémentaires de taxe publique annexe. Il leur faut donc verser quelques 2400 francs, ou dix-huit dollars, pour deux personnes par foyer, sans compter le salaire de deux journées de travail perdues. Ce montant est exorbitant si l'on considère que le revenu moyen des agriculteurs, c'est-à-dire 70% des électeurs sénégalais, ne représente que 35.000 francs par an, ou 145 dollars. L'on peut s'attendre à ce que les plus petits détails soient aussi décourageants pour les électeurs mécontents, ce qu'il convient de noter lorsque l'on est témoin de taux de participation aux alentours de 50%.

Pourtant, si les électeurs potentiels ne se laissent pas décourager, il leur faut d'abord s'assurer de s'inscrire dans les centres d'Etat civil des mairies, et se rendre, munis de leur extrait de

IFES Rapport d'évaluation pré-électorale: Senegal

naissance et de quatre photos dans les commissariats de police pour y faire directement une demande de carte d'électeur. Si leur demande est traitée sans difficulté, le ministère de l'Intérieur, par le truchement de son centre de production, donnera son autorisation de délivrance d'une carte nationale d'identité. Ce nonobstant, le demandeur ou la demandeuse ne sera pas encore inscrit sur les listes à moins qu'il ou elle ne fasse une demande séparée de carte d'électeur. Il lui faut alors trouver l'une des commissions de recensement locales ou itinérantes pour parachever le processus d'inscription, en s'inscrivant sur la liste des électeurs. Si toutes ces étapes sont menées à bien, l'électeur passe dans le groupe, clairsemé, des électeurs inscrits.

Etant donné la lourdeur du processus d'inscription, le problème de la production de listes d'inscriptions électorales crédibles et exhaustives est devenu une question cruciale pour 1993. Le Code électoral demande que le 29 août 1992 soit la date limite de révision des listes d'électeurs. Cependant une interprétation littérale de la loi mènerait de nombreux électeurs potentiels à penser qu'ils peuvent s'inscrire jusqu'au jour des élections présidentielles (21 février 1993). La lenteur de la distribution des cartes nationales d'identité est encore plus problématique. Le rythme de distribution devrait se situer à 300.000 ou 500.000 électeurs par mois, alors qu'il n'est que de 100.000 cartes à peine, à l'heure actuelle.

G. Révision-Remaniement Exceptionnels des Listes d'Electeurs

Le décret n. 92-237 du 19 février 1992 ordonne une révision exceptionnelle des listes d'électeurs. La Commission de réforme prévoit l'actualisation des listes d'inscriptions électorales par le ministère de l'Intérieur, sous le contrôle des représentants de partis légalement constitués. La section 14 du Code électoral stipule la possibilité d'une révision exceptionnelle, par décret, avant chaque élection générale. C'est en application de ces dispositions que la révision exceptionnelle semestrielle des listes électorales (c'est-à-dire du 24 février 1992 au 24 août 1992) a été ordonnée.

Au cours des délibérations sur la réforme électorale, la Commission à cet effet a obtenu le consensus des partis politiques sur la réorganisation de la liste générale d'inscription des électeurs, afin d'établir de nouvelles listes électorales sous le contrôle des partis politiques. Cependant, dans ces mêmes recommandations, la Commission de réforme stipulait

l'actualisation de la liste générale d'inscription des électeurs. Le Président de la République, dans la droite ligne du rapport du ministre de l'Intérieur, a ordonné la révision exceptionnelle des listes électorales. La décision fit les manchettes des journaux et lança un débat entre l'administration et les partis de l'opposition. D'aucuns soutenaient la réorganisation intégrale de la liste d'inscription des électeurs d'un côté afin de répondre aux nombreuses accusations de fraude en la matière, ainsi que pour assurer, de l'autre, des listes de la meilleure qualité possible prenant en ligne s'appuyant sur les nouveaux mécanismes, plus stricts, d'identification des électeurs.

Néanmoins, la décision de procéder à une révision exceptionnelle plutôt qu'à une réorganisation de la liste d'inscription des électeurs se fonde sur le désir de garder les noms des électeurs déjà inscrits, par crainte qu'en cas de réorganisation totale le taux d'inscriptions ne chute en-dessous de ce qu'il est actuellement. Cette position de la part de l'administration électorale et des dirigeants des partis de l'opposition dénote d'un manque total de confiance envers les moyens et les procédures prévus pour l'inscription des électeurs et quant au fait que les électeurs souhaitent s'inscrire sur les listes électorales. Un certain nombre de personnes craignent que les électeurs déjà inscrits ne disposent pas des pièces d'identité nécessaires pour s'inscrire sur les listes ni pour voter. Le programme de normalisation de la carte nationale d'identité mis en oeuvre pour compenser ce défaut ne semble pas donner les résultats escomptés. Il est urgent que le ministère de l'Intérieur diffuse un programme d'éducation et de sensibilisation civique parmi les électeurs, en ce qui concerne l'importance de l'obtention d'une carte nationale d'identité et de l'inscription sur les listes électorales.

H. Commissions Administratives

Les Commissions administratives sont responsables de la préparation et de la révision des listes électorales dans les circonscriptions. Chaque Commission regroupe le maire ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le préfet et un représentant de chaque parti politique légalement constitué. Les principales fonctions des Commissions consistent à rassembler les renseignements nécessaires à l'inscription des électeurs et à en assurer la qualité, vérifier l'identité des électeurs éventuels, recevoir les demandes d'inscription, de modification ou de retrait de noms sur la liste, le cas échéant notifier et délivrer les refus d'inscription aux

**IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal**

électeurs concernés, le cas échéant notifier les personnes inscrites du retrait de leur nom de la liste, et transmettre les corrections et modifications apportées aux listes aux autorités administratives du 15 février à la fin du mois de juin. Les corrections sont envoyées au service d'archivage automatique du ministère de l'Intérieur.

III. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

La principale responsabilité de garantir l'équité et l'efficacité du processus électoral de tous l'appareil public et républicain repose naturellement entre les mains de ses élus. Que ce soit un système parlementaire ou congressionnel-présidentiel, la législature nationale établit les interprétations législatives et constitutionnelles essentielles d'application des lois. Les tribunaux sont alors les garantes et les interprètes de la cohésion constitutionnelle et législative. Au Sénégal, par opposition, le parlement dispose en règle générale d'une moindre liberté que la plupart des parlements en ce qui concerne l'application des directives constitutionnelles. L'Exécutif garde dans l'ensemble une telle mainmise sur le processus législatif que le parlement, ou Assemblée nationale, a pour principale fonction de légitimer les législations plutôt que de les promulguer. Les nombreuses personnes avec lesquelles l'équipe s'est entretenue conviennent que la parlement n'est qu'une chambre d'enregistrement.

A. Rôle de la Commission de Réforme et du Ministère de l'Intérieur

Le ministère de l'Intérieur est responsable de l'administration de toutes les élections au Sénégal. Le ministre a nommé une Commission électorale intra-ministère, composée de fonctionnaires de la direction des Affaires générales et de l'administration territoriale (ou DAGAT), aux fins de coordonner et d'exécuter le processus électoral de 1993. Il encadre également les gouverneurs et préfets, nommés par décret présidentiel.

La Commission de réforme a supplanté l'Assemblée nationale dans son rôle déjà minime au sein des préparatifs des élections de 1993. La Commission elle-même avait été structurée, en ce qui concerne les questions électorales, de façon à communiquer avec l'Exécutif de la même manière qu'un corps législatif. Etant donné que la Commission n'a pas été constituée en qualité d'instance en session permanente, l'autorité réelle d'interprétation des lois électorales mal définies est revenue au ministère de l'Intérieur. (D'ailleurs, et c'est ironique, le ministre de l'Intérieur, Mr Madieng Kary Dieng, a réagi à cette acquisition involontaire de pouvoir avec réticence, émoi et, à l'occasion, dédain). Il est difficile que l'importante marge d'autorité, accordée par la Commission, répugne au ministère, sauf si l'on prend en compte les ambiguïtés et les dichotomies établies dans son Code électoral. Lors des entretiens avec les responsables du ministère, l'on a souvent enregistré la remarque portant sur la multiplicité d'anomalies impossibles à administrer du Code électoral.

Le ministère n'en reste pas moins au centre de l'interprétation et de la mise en oeuvre de la loi électorale puisque toutes les autres parties pertinentes sont peu disposées à intervenir, pour des raisons politiques, ou ne sont pas en mesure d'intervenir, pour des raisons administratives ou techniques. Et, plus important encore, il n'existe aucune disposition législative permettant à la Commission ou à l'Assemblée nationale d'examiner ou d'intervenir dans la prise de décision du ministère. En vertu du Code, l'Exécutif, c'est-à-dire le ministère, contrôle toute la mise en oeuvre électorale, y compris son budget. La manifestation sans doute de son indépendance reste que le ministère contrôle le financement de la participation des partis politiques à l'administration publique des élections, participation exigée dans le Code. En outre, la Commission, en ne mentionnant pas ce financement, a laissé au ministère toute la planification budgétaire publique ayant trait aux partis politiques. Le ministère, jusqu'à aujourd'hui, n'a tiré que peu de plans. Et peu de plans sont en cours ne serait-ce que pour assurer des subventions publiques destinées à la participation des partis dans le cadre de l'organisation des élections de 1993.

Le ministère a présenté un budget important, comprenant les salaires des employés électoraux affiliés aux partis politiques, en d'autres termes les membres de la Commission et les observateurs électoraux. Pourtant, aucun effort concret n'a été fait pour assurer un financement public direct de ces postes, ni des mesures de préparation nécessaires, dont le matériel et les transports.

B. Capacités Administratives en vertu du Nouveau Code

L'on a pris différentes décisions d'importance ayant une incidence sur l'équité, le caractère ouvert et l'impartialité des élections sénégalaises. Cependant, la plupart d'entre elles dépendent de ressources qui ne sont ni disponibles à l'heure actuelle, ni à même de l'être à l'avenir. La première des tâches des partis de l'opposition porte sur les rôles des centres d'identification des électeurs, et deuxièmement l'identification des électeurs elle-même. Le ministère a été à même de soutenir les centres d'identification des électeurs car ils sont dotés de fonctionnaires préfectoraux. Cependant, l'obligation électorale particulière consistant à fournir des cartes d'identité gratuites à tous les adultes sénégalais est, apparemment, si onéreuse que le ministère

IFES Rapport d'évaluation pré-électorale: Senegal

n'a fait aucun progrès visant à régler les frais des cartes. Entre-temps, seuls quelques électeurs sont en possession de ces cartes vitales.

De la même manière, on n'a pas réglé la question des subventions nécessaires et qu'attendent les quinze partis politiques aux fins de soutenir leurs membres siégeant à la Commission d'inscription des électeurs et en qualité d'observateurs électoraux. Les partis demandent avec insistance, conformément au Code, d'être présents lors des réunions de Commission et dans les bureaux de vote. A l'évidence, ils ne disposent pas de fonds pour verser à leurs collaborateurs des indemnités journalières, de transport ni émoluments. Les lois exigeant leur totale participation restent en vigueur, alors que personne n'accepte la responsabilité de leur mise en oeuvre.

Les faiblesses administratives se signalent par le fait que le ministère ne puisse résoudre, bien que ce ne soit pas un problème budgétaire, les problèmes de disparité des dates limites des inscriptions. Le ministère, face à la dichotomie criante entre la date limite de l'élaboration de la liste d'inscription et celle de la soumission des demandes, ne semble ni à même ni disposé à traiter le problème avec les dirigeants politiques.

C. Questions Concernant le Secret du Scrutin

Les racines concepts du droit de vote (un homme, une voix) se retrouvent facilement dans la littérature datant d'avant la Révolution française, chez des auteurs tels que Jean-Jacques Rousseau ou les pères fondateurs des Etats-Unis, tels que Thomas Jefferson. Les communications sénégalaises adressées au gouvernement français en 1789 reflètent la prise de conscience de longue date au Sénégal des principes démocratiques. Cette prise de conscience n'atteint cependant pas certaines pratiques démocratiques que les Occidentaux prennent pour acquises. En particulier, le concept du bulletin secret constitue un concept qui n'a pas encore totalement fait son chemin au Sénégal.

L'on ne sait pas exactement comment, ni pourquoi, le bulletin secret est devenu un élément permanent des droits de l'individu au sein des thèmes des principes sociaux. En théorie, il n'existe aucune raison démocratique pour laquelle l'on ne pourrait voter publiquement, ainsi que

IFES Rapport d'évaluation pré-électorale: Senegal

le font régulièrement certains Américains au sein des groupes de soutien présidentiels. Les expériences historiques concrètes de presque tous les systèmes politiques offrent une justification suffisante du bulletin secret. Les pressions qu'exercent les partis sur les électeurs, l'intimidation physique et les représailles économiques constituent quelques-unes des violations de droits des électeurs dont le scrutin secret n'est pas respecté. Pourtant, et c'est ironique, rien de tout ceci ne semble avoir intimidé le gouvernement sénégalais. Il est peu probable que concept de vote à bulletin secret soit dûment institué par un engagement et un respects de fond.

On a informé l'équipe de l'IFES, sauf lors de ses entretiens avec les dirigeants des partis politiques, dotés d'une formation supérieure, que le scrutin à bulletin secret devrait être au choix de l'électeur. Le vote à bulletin secret est un droit universel. Ainsi, l'on accepte dans l'ensemble la pratique de l'isoloir. L'on ne devrait pourtant forcer personne au scrutin secret. L'un des juges participant à l'adjudication électorale a déclaré à l'équipe : "Les électeurs devraient avoir le courage de montrer leur vote en public."

Le scrutin secret de 1993 existera dans la forme mais peut-être pas dans le fond. De longues décennies de domination unipartite ont sapé, aux yeux de la plupart des électeurs, la nécessité du vote à bulletin secret. A cet égard, l'utilisation au Sénégal de différents bulletins de vote, reconnaissables, pour chaque candidat, reste dans le droit fil de la tradition du vote public. Selon certains responsables élus, les Sénégalais ont, depuis toujours, présenté au vu et au su de tous leur bulletin de vote et leur choix électoral. Cette démonstration publique stimule un sentiment de communauté, même national, dans lequel la satisfaction d'un système unipartite règne. Cependant, l'éventualité de l'intimidation des électeurs empire en l'absence d'un vote à bulletin secret. Sans campagne d'éducation civique, l'on ignore si les villageois comprendront leur droit au secret.

D. Politique Partisane dans les Bureaux de Vote

Du point de vue historique, la politique multipartite a assuré des élections pluralistes au Sénégal mais elles n'ont pas toujours été équitables à cet égard. L'on n'en veut pour preuve, dans les années 70, que la mainmise sur la fonction publique du parti dominant. Bien que des fonctionnaires n'appartenant pas au PS détiennent des certains postes, il n'y a aucun doute quant

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

à l'identité du parti auquel sont affiliés presque tous les responsables officiels. Le port des "couleurs" du parti politique dominant pourraient ainsi avoir renforcé la position sociale des électeurs dans les villages.

Les responsables ministériels avec lesquels nous nous sommes entretenus ont souvent été impressionnés par ce qui semblerait être une tradition de parti parmi les électeurs. Comme l'un d'entre eux nous le disait : "On ne peut pas empêcher les gens de porter ce qu'ils veulent le jour des élections même si cela a une signification partisane." D'autres soulignaient avec fierté la tradition du port de chemisettes ou de boubous, ou autres vêtements, fournis par le parti préféré. Presque tous les accessoires et articles de confection sont fournis à l'heure actuelle par le PS, alors que les autres partis ne disposent pas de ressources comparables pour ce faire.

IV. POLITIQUES ET PROCEDURES ELECTORALES ACTUELLES

A. Rôle des Responsables Electoraux

Le Code électoral ne comporte aucune disposition concernant sur les "frontières" électorales en soi. Le Sénégal se divise en dix régions administratives, trente départements décentralisés en quatre-vingt dix subdivisions, quarante-huit divisions commerciales et trois cent dix-sept collectivités rurales.

Les bureaux de vote sont dotés d'un président officiel, d'un assesseur et d'un secrétaire. Tous les trois sont nommés par le ministère de l'Intérieur ou l'un de ses représentants habilités (le préfet ou le gouverneur régional). Chaque candidat ou parti politique légalement constitué peut désigner une personne pour le représenter officiellement le jour des élections dans le bureau de vote. Il faut que les délégués soient inscrits sur les listes électorales de la commune ou de la collectivité rurale où se trouve le bureau de vote. Tous les responsables peuvent être présents dans le bureau de vote pendant les heures du scrutin. Il convient que deux membres du personnel électoral soient présents en permanence dans le bureau de vote pendant les heures du scrutin. La présence de chacun d'entre eux est requise lors du dépouillement du scrutin. Les responsables des bureaux de vote et les délégués des candidats peuvent transférer leur vote au bureau de vote auquel ils sont affectés.

Le président du bureau de vote est responsable des procédures du scrutin :

- assurer un nombre suffisant de bulletins de vote et d'enveloppes.
- vérifier le port du badge ou de la lettre d'accréditation du ministère de l'Intérieur des représentants des partis.
- vérifier l'ordre de mission du délégué de la Commission départementale du recensement, signé par le Premier président de la Cour d'appel.
- s'assurer qu'aucune propagande ni bulletin de vote de parti n'est distribué aux environs du bureau de vote.

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

- s'assurer que chaque électeur se munit de l'enveloppe et du bulletin de vote de chaque candidat avant de voter derrière le rideau ou d'entrer dans l'isoloir.
- proclamer et afficher, à l'issue du dépouillement du scrutin, les résultats dans le bureau de vote et remplir le procès-verbal.
- assurer le maintien de l'ordre et de la paix du scrutin. Le président du bureau de vote peut décider de la nécessité de la présence d'appariteurs.

Le Code électoral ne mentionne pas les procédures à suivre pour les bulletins de vote utilisés et inutilisés, après le dépouillement, ni la manière dont ont disposera du matériel et des fournitures électoraux restants. L'équipe de l'IFES recommande que ces questions soient immédiatement élucidées.

B. Formule des Bulletins de Vote

Le scrutin des élections présidentielles et législatives au Sénégal en 1993 se fera à l'aide de plusieurs bulletins de vote (un bulletin par candidat à l'élection présidentielle et un bulletin par parti à l'élection législative).

Election présidentielle : le bulletin fera 9 cm x 11 cm. Il stipulera le type d'élection, la date, le nom du candidat, sa profession, le nom du parti représenté, une photo et le sigle du parti. Les candidats peuvent choisir la couleur de leur bulletin de vote, à l'exception de la gamme en vert, jaune et rouge, c'est-à-dire les couleurs du drapeau national.

Election législative : le bulletin fera 21 cm x 28 cm. Il stipulera le type d'élection, la date du scrutin, le nom du parti politique, le nom et la profession de tous les candidats sur la liste et de leurs suppléants, et le sigle du parti. Là encore, les partis peuvent choisir la couleur de leur bulletin de vote, à l'exception de la gamme en vert, jaune et rouge.

C. Rouages du Processus et des Procédures dans les Bureaux de Vote Désignés

Chaque bureau de vote sera censé être en mesure de recevoir 600 électeurs inscrits au total. Avant l'ouverture des bureaux de vote, le président devra vérifier que le nombre d'enveloppes correspond bien au nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale. Si le nombre ne correspond pas, ce sera noté au procès-verbal. Le président s'assure aussi que les fournitures nécessaires sont prêtes à utilisation, comme par exemple les tampons encreurs, les tampons de circonscription, etc. Il lui faut s'assurer que les rideaux d'isoloir ou les isoloirs eux-mêmes sont installés de manière à garantir le secret du scrutin. Avant de laisser le premier électeur voter, le président ouvrira l'urne pour montrer aux responsables électoraux et aux électeurs qu'elle est vide. Une fois que cela est établi, le président verrouille l'urne et garde la clef. Le président note l'heure à laquelle le scrutin commence.

Une fois rentré dans le bureau de vote, l'électeur doit présenter sa carte d'électeur et faire vérifier son identité en présentant l'une des pièces justificatives suivantes à cet effet : carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire, livret militaire, carte de retraité (civil ou militaire). On vérifie le nom de l'électeur et on le note sur la liste électorale. L'électeur prend une enveloppe et les bulletins de vote disponibles concernant chaque candidat ou parti et passe derrière le rideau ou dans l'isoloir. Il place le bulletin de vote de son choix dans l'enveloppe, et avant de déposer cette dernière dans l'urne, un responsable électoral lui marque le doigt d'encre indélébile. L'électeur indique alors aux responsables électoraux qu'il n'a qu'une seule enveloppe et la dépose dans l'urne. Après avoir voté, la carte de l'électeur est tamponnée de la date du vote. L'électeur doit ensuite quitter le bureau de vote.

Pour accélérer le processus du scrutin et appuyer le secret du vote, l'équipe de l'IFES recommande que l'un des responsables électoraux remette l'enveloppe et tous les bulletins de vote à l'électeur, puisque les électeurs ne prennent pas toujours un exemplaire de chaque bulletin de vote et l'on peut ainsi savoir pour quel candidat l'électeur en question a voté.

D. Dépouillement du Scrutin et Homologation des Résultats Electoraux

Les bureaux de vote ferment à 18 h 00. Les électeurs qui sont déjà entrés dans le bureau de vote auront la permission de voter. Les heures ouvrables des bureaux de vote pourront être prorogées sur décision du gouverneur et du préfet, selon les circonstances.

A l'issue du scrutin, le président du bureau de vote procède au dépouillement. Tout d'abord il note l'heure de fermeture du bureau de vote. On ouvre l'urne, on vérifie et on compte les enveloppes. Si le nombre d'enveloppes est supérieur au nombre d'électeurs inscrits ayant voté ce jour-là, le président le note au procès-verbal. Le président désigne alors, parmi les employés du bureau de vote, un certain nombre d'assesseurs sachant lire et écrire dans la langue officielle. Les représentants du candidat présents peuvent également être nommés assesseurs. Une fois que ces derniers ont été désignés, ils sont divisés en quatre groupes. Le premier groupe sort le bulletin de vote de l'enveloppe et le transmet à un autre groupe d'assesseurs, qui lit à haute voix le nom du candidat ou du parti. Le nombre de votes exprimés en faveur de chaque candidat est calculé par deux autres groupes d'assesseurs sur des listes de contrôle.

Les bulletins sont considérés être nuls et non venus :

- a) s'il ne sont pas réglementaires
- b) si l'enveloppe en contient plusieurs
- c) s'ils sont sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire
- d) s'ils portent une inscription, une signature ou tout autre indication reconnaissable ; ce qui vaut également pour l'enveloppe

Une fois les résultats additionnés, ils sont immédiatement inscrits au procès-verbal. Le président annonce les résultats, qui sont immédiatement affichés au bureau de vote.

Le procès-verbal est le document le plus important du processus de vote. L'on y note les résultats, les noms des responsables du bureau de vote et des représentants des partis, le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale et le nombre de personnes ayant voté. Il comporte également les incidents ou les problèmes intervenus pendant la journée et la manière dont ils ont été résolus. Les bulletins nuls ne sont pas joints.

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

Tous les responsables du bureau de vote ont l'obligation de signer le procès-verbal. Si l'un d'entre eux refuse de signer, ce sera noté dans le procès-verbal ainsi que les raisons de ce refus. Une copie des résultats sera obligatoirement remise au représentant de chaque candidat.

Le président du bureau de vote met sous enveloppe scellée (adressé au Président de la Commission Départementale de Recensement des Votes) deux exemplaires du procès-verbal accompagnées des documents afférents. L'enveloppe est remise au délégué de la Commission, qui sera porteur d'un ordre de mission du Premier président de la Cour d'appel.

L'enveloppe est transmise, par l'intermédiaire de la personne désignée à cet effet, au président de la Commission de réforme. Cette dernière vérifie les documents et prépare un rapport dans les 24 heures, destiné au président de la Commission de réforme, qui effectuera l'annonce préliminaire des résultats. Le président de la Commission de réforme transmettra alors tous les documents ayant trait au processus électoral à la Cour Suprême pour qu'elle proclame les résultats officiels.

V. STRUCTURE DU SYSTEME DE PARTI ET COMPOSITION DE L'ELECTORAT

A. Diversité des Partis

"Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès" : c'est ce que disait le dirigeant de l'un des quinze partis politiques en parlant du consensus opérationnel entre les grands partis politiques. Il vaut mieux avoir un accord malaisé entre partis politiques, ce qui signifie souvent des décisions administratives impossibles à gérer, que d'avoir quinze partis politiques poursuivre leur desiderata devant les tribunaux, poursuites que le PS remporterait sans doute la plupart du temps. Cette attitude décrit sans doute le mieux la relation actuelle entre les grands partis politiques. Tous les partis, à l'exception du PS, sont sans doute peu satisfaits de leur relation telle que prescrite par les lois électorales, tout en craignant par ailleurs des autres options, des inconnues. Dans un certain sens, les partis de l'opposition craignent tout autant un affrontement électoral ouvert avec le PS, qu'ils craignent ses présumés abus des ressources publiques. Les dirigeants de parti estiment pouvoir en toute liberté, en vertu du nouveau Code électoral, demander instamment des subventions publiques au soutien de leurs activités de représentation et éducation électorales, ainsi que de vérification de recevabilité. En l'absence de fonds à titre gracieux, ils sont en règle générale disposés à faire appel aux bailleurs de fonds étrangers afin de faire subventionner leurs travaux.

Par opposition aux antécédents de parti américains, le Président Senghor ordonnait, en 1974, la création d'un système tripartite. Il espérait ainsi encourager un équilibre idéologique prudent entre les partis en leur offrant trois créneaux : socialiste (PS), démocrate libéral (PDS) et communiste. De ce fait, un certain nombre des partis politiques actuels passèrent la fin des années 70 en position de clandestinité polie. La plupart des partis se situent à la gauche politique du PS et du PDS (cf. les partis à l'annexe B).

Lors des élections présidentielles de 1988, Landing Savane, dirigeant du parti AND/JEFF/PADS, parti marxiste au nom quasi-imprononçable découlant d'une série de cohabitations, se situait en lanterne rouge, bon troisième. Mr Savane est sans doute le dirigeant de l'opposition qui allègue le plus vigoureusement sur l'évidence ininterrompue de fraude et de manipulation électorales perpétrées par le PS. Son aversion générale pour le PS et le PDS est, en revanche, partagée par d'autres partis de l'opposition.

La récente relation étroite entre le PS et le PDS, parti du ministre d'Etat, Mr Wade, a pris la forme d'une coalition bipartisane. Passé presque inaperçu lors des dernières élections, Abdoulaye Bathily, professeur d'histoire, est considéré en général comme représentant l'opposition la plus forte face à Abdoulaye Wade, en l'absence du Président Diouf. De nombreux entretiens officieux indiqueraient que les Sénégalais en considèrent que Mr Wade fait partie de l'opposition du fait de son rôle au sein du gouvernement Diouf. Le parti de Mr Bathily, le LD-MPT, est l'un des rares à pouvoir affirmer, avec crédibilité, avoir une organisation nationale. Il se pose en contraste par rapport à un autre parti de type universitaire, le RND, sous la houlette du professeur Ely Madiodo Fall, qui repose sur une base fermement établie d'une élite urbaine : il s'est placé troisième lors des élections de 1983. Quelques autres partis, bien qu'à l'évidence ils n'aient que peu de membres, comme le PDS/R sous la direction de Mr Serigne Diop, disposent du type de sous-structure reposant sur un "groupe d'intérêt" indiquant un réel potentiel de croissance. Les partis qui ont un potentiel de croissance disposent en général d'une organisation de jeunes, d'un groupe chargé des questions féminines, du soutien des syndicats et de contacts avec les dirigeants musulmans ou marabouts.

Un manque total de registres d'adhésions ou de soutien constitue l'un des signes sans doute les plus significatifs de la faiblesse de la plupart des partis. Il ne diffusent même pas de propagande fondée sur le nombre d'adhérents ou de militants. Il est clair que le PS et le PDS sont les partis les plus puissants, et que le premier est en tête des deux à cet égard.

B. Composantes de Groupes d'Intérêt

Alors que les partis religieux et régionaux ont été mis hors-la-loi par la Constitution sénégalaise, le Président Diouf bénéficie, c'est évident, et de loin, du soutien du leadership musulman. Deux groupes musulmans importants, les Mourrides et les Tidjanes, sont regroupés géographiquement autour de Dakar. Selon nos entretiens, le Premier ministre, Mr Wade, a réussi, grâce à ses origines tidjanes, à surmonter l'insistance de certains marabouts tidjane de faire voter leurs disciples pour le Président Diouf, un Mourride.

Il existe plus de 120 syndicats de travailleurs au Sénégal dont la plupart furent créés à la fin des années 70. Le CNTS (Confédération nationale des travailleurs sénégalais, coalition de

plusieurs syndicats, constitue plus important, de par sa taille et son influence. Il remonte, à l'origine, à l'anti-colonialisme militant des années 50. Il s'est développé sous le Président Senghor et reste féroce ment loyal à son parti. A la différence des syndicats américains dont les affiliations politiques sont assez souples, les dirigeants du CNTS sont sans doute plus partisans que les militants-type du PS.

Aux fins de coopération pour la promotion de la participation électorale, l'éducation civique constitue le fossé le plus évident entre les partis politiques et les groupes d'intérêts particuliers. Comme le disait un dirigeant du PS : "L'éducation civique : cela n'existe pas dans notre pays." Il n'y a presque pas eu de campagne nationale d'"incitation" électorale. Le PS se trouve trop satisfait de sa victoire haut la main pour s'engager dans ces opérations. Quelques autres partis souhaitent rechercher les avantages d'un recrutement électorale massif mais ne semble avoir ni la structure ni le personnel à cet effet. La plupart des dirigeants de parti déclarent simplement ne pas en avoir les moyens financiers.

C. Aide à l'Education Electorale Fondée sur les Partis Politiques

Plusieurs dirigeants de partis politiques ont suggéré, à maintes reprises, qu'une certaine forme d'aide des bailleurs de fonds étrangers pourrait servir à relever le niveau général de sensibilisation et de participation des électeurs. La Constitution interdit toute aide étrangère directe aux partis, mais l'on a suggéré un aide indirecte. Cette dernière serait sans doute dirigée vers un grand programme d'éducation civique et des électeurs, sous la direction d'un groupe local non-partisan. Selon certains dirigeants de parti, l'aide pourrait passer par les autorités publiques sous une surveillance internationale. D'autres dirigeants se méfient trop du ministère de l'Intérieur et préféreraient une instance indépendante.

Quelle que soit la méthode proposée, selon l'équipe de l'IFES les partis eux-mêmes sont trop désorganisés pour employer cette aide de façon efficace et à bon escient. Ce qui est plus important encore, cette aide pourrait raviver de profondes craintes d'ingérence étrangères dans les affaires nationales. Toute somme d'argent suffisamment importante pour influencer sur la sensibilité électorale des Sénégalais, dont 55% sont analphabètes, provoquerait de sérieux troubles. Elle transformerait la politique des partis et leur rivalité jusqu'à peut-être hypothéquer

gravement leur autonomie politique. Le Sénégal est doté d'une multiplicité de militants et de dirigeants indépendants et autonomes, ce qui constitue l'un des réels bienfaits de la structure actuelle des partis politiques. L'indépendance des partis fait partie intégrante de la structure démocratique que les Etats-Unis cherchent à encourager au Sénégal.

D. Campagnes Electorales

Le nouveau Code électoral alloue une période de trois semaines aux partis politiques pour faire campagne, au lieu des deux semaines d'autrefois. Par comparaison aux normes américaines, cette période, même prorogée, est à la limite du dérisoire pour une campagne présidentielle. Lorsque l'on prend en considération les contraintes supplémentaires des communications au Sénégal, il est difficile de trouver une justification à cette période de campagne électorale étriquée. Plus curieux encore, la vive insistance des dirigeants politiques de l'opposition selon laquelle une courte période de temps leur permet d'être en concurrence plus équitable avec le PS. Selon leurs revendications, des campagnes électorales plus longues permettraient aux dirigeants du PS d'abuser encore plus des ressources publiques dont ils ont le contrôle, à des fins partisans.

En fait, la période de campagne électorale illustre le choix classique entre un soutien accru de l'Etat et une plus grande liberté individuelle en faveur des associations privées. En n'exigeant pas un allongement de la campagne électorale, les partis politiques abandonnent leur liberté de faire campagne, si chérie aux Etats-Unis, en échange d'un réglementation plus équitable concernant les dépenses de l'Etat à cet égard. Malheureusement, la liberté de parti a été sacrifiée sans obtenir, en contrepartie, de réglementation améliorée. Il n'existe aucune séparation effective entre les dépenses du PS et de l'Etat avant les campagnes électorales officielles. Il serait à l'évidence utile de mettre en oeuvre un suivi et une divulgation publique des dépenses de campagne électorale pour assurer une concurrence multipartite et équitable.

VI. EDUCATION CIVIQUE

Aux Etats-Unis et dans la plupart des pays occidentaux, l'éducation civique commence à l'école élémentaire et continue jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Au Sénégal, cette démarche concernant l'éducation civique doit affronter un obstacle d'importance : l'accès limité à l'instruction publique pour 50% des Sénégalais. En dépit d'une éducation de base, la plupart des Sénégalais ne bénéficient ni d'une expérience ni d'une préhension politiques complémentaires associées à la plus grande partie des participations électorales. Ni la télévision, ni la radio, aux programmes restreints, ne présentent régulièrement d'émissions éducatives sur la politique. En outre, le grand public a rarement fait l'expérience d'élections compétitives. L'intérêt et la mobilisation électorales se font le plus facilement autour d'élections compétitives. De ce fait, l'acte de voter a pris un caractère hautement symbolique: patriotisme et loyalisme communautaires. Le scrutin est plus souvent une déclaration d'engagement envers le parti dominant et non pas un processus de sélection d'un choix. Le comportement d'un électeur-type est plus caractéristique des sociétés où le choix politique profond se fait en dehors des isolements. La fonction et l'importance de la participation électorale pourraient donc devoir être soulignées par des programmes d'éducation civique destinés aux électeurs ayant déjà voté et d'autres, destinés aux nouveaux électeurs.

Au Sénégal, les domaines d'éducation civique les plus urgents portent sur le droit de vote et les responsabilités administratives. Le risque au Sénégal, sans doute, qu'un grand nombre d'électeurs potentiels soit privé de son droit de vote du fait de la simple inefficacité du système est aussi important que celui d'être privé du droit de vote par préjugé social ou individuel. Le système électoral est saturé de complexités qui constituent, pour l'électeur potentiel, un labyrinthe. Les règles sont pour la plupart inconnues: à commencer par la nouvelle modalité, obligatoire, d'une pièce d'identité d'électeur dont il faut faire la demande soi-même, en passant par les options et les restrictions des activités des partis politiques le jour des élections. Au-delà du besoin de former les responsables électoraux locaux, il est nécessaire d'élaborer un soutien et une compréhension communautaires des plus larges visant les procédures électorales pertinentes. Ce type d'effort pourrait se diviser en deux types de programmes d'éducation civique qui accompagneraient les programmes de formations des responsables électoraux. Ces programmes d'éducation devraient s'axer principalement sur l'éducation de base des électeurs et, ensuite, sur l'"information publique."

Les programmes d'éducation civique fondamentale pourraient être élaborés en vertu de plusieurs

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

formats. Pour les nouveaux électeurs, jeunes et moins jeunes, les enseignants locaux pourraient promouvoir des cours spéciaux d'éducation. Si cette formule "scolaire" est malaisée ou inappropriée, des programmes spéciaux s'appuyant sur des unités mobiles de programmes-vidéo pourraient être utiles. Des programmes éducatifs normaux, y compris des colloques parrainés par des groupes civiques et des débats-radio pourraient être efficaces. Les droits de vote et le secret du scrutin, les procédures de réclamation, les rôles et responsabilités des partis politiques, les options individuelles de l'inscription des électeurs, les activités et les règles du jour des élections constituent les quelques domaines qu'il conviendrait d'étudier en matière d'éducation civique de base.

Les juges sénégalais avec lesquels s'est entretenue l'équipe de l'IFES ne partageaient souvent pas le sentiment universel du caractère essentiel du secret (uniforme) en vue de la protection des droits de vote. Il est positif de constater que certains juges au Sénégal, particulièrement au niveau des Cours d'appel où se concentre le pouvoir, reconnaissent le besoin de changer des anciennes habitudes de vote. Cette prise de conscience les préparera mieux à accorder réparation aux réclamations concernant la procédure du scrutin. Il n'en reste pas moins que les efforts éducatifs fondamentaux sont nécessaires pour assurer la prise de conscience de la majorité de la population. En se fondant sur les entretiens de l'équipe, ce besoin à l'évidence recouvre également les Sénégalais les plus avantagés du point de vue de l'instruction. En dehors des principes fondamentaux, il est nécessaire de diffuser simplement l'information électorale dans tout le pays. A ces fins, différentes démarches de communication de l'information devraient être envisagées, parmi lesquelles les suivantes:

Objet/Sujet

Moyen de Communication

Inscriptions électorales et
critères du scrutin

Télévision et radio

Règlementations concernant l'identification
des électeurs

Journaux, écoles, groupes et dirigeants
civiques

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

Choix des candidats et des postes

Dépliants ciblés à distribuer par les organisations civiques et les partis

Bureaux de vote et heures ouvrables

Journaux et brochures, affiches, brochures "Comment voter?", programmes civiques spéciaux, services de soutien

Informers les représentants des partis politiques sur leurs circonscriptions et leurs électeurs

Brochures et séminaires régionaux

Promotion de la sécurité des électeurs et de l'administration électorale non partisane

Publicité dans toutes les médias

Explication du nouveau Code électoral aux électeurs

Séminaires régionaux

Dans un certain sens, la multiplicité des partis politiques animant les processus de réglementation électorale constitue la plus grande ressource de l'éducation des électeurs, si ce n'est les élections elles-mêmes. Les dirigeants de partis nationaux, dotés de diplômes et fort capables, semblent comprendre le processus électoral aussi bien que les responsables de l'Etat. En outre, ils sont soucieux d'obtenir autant de soutien financier que possible, dont une partie irait à une opération généralisée d'éducation des électeurs. Malheureusement, en dépit de leur compréhension du processus électoral, aucun d'entre eux n'a été en mesure de recommander une forme non-partisane et non-interventionniste d'assistance à cet égard pour les partis politiques. De bons partis politiques, efficaces, ne peuvent être régis directement par l'Etat (en dehors de la garantie de traitement égal en vertu de la loi et de l'intégrité financière). De ce fait, l'utilisation de subventions destinées à l'éducation des électeurs ne pourrait clairement être séparée des dépenses partisans de fonds. Il est ironique de constater que la requête d'aide directe aux partis constitue le seul point faible démontré du tempérament démocratique qu'ont présenté, dans l'ensemble, presque tous les dirigeants de partis politiques avec lesquels nous nous sommes entretenus. Ceci irait clairement à l'encontre du concept de rivalité ouverte entre

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

partis politiques. Même si ce financement pouvait rectifier l'abus permanent de fonds publics perpétré par un parti, il risquerait simplement de faciliter l'aggravation de la corruption de parti. La seule option, au mieux, d'un financement extérieur et des activités d'éducation des électeurs menées par les partis politiques devrait porter sur des programmes dont un groupe non-partisan aurait le contrôle intégral. Les dirigeants et les militants des partis peuvent indubitablement appuyer leurs propres partis et l'ensemble des électeurs en encourageant tous les groupes d'orientation démocratique et de neutralité politique à prendre l'initiative en matière d'éducation civique.

En règle générale, les établissements d'enseignement et les associations civiques assurent la meilleure gestion des services d'éducation civique et d'information des électeurs. Il existe de nombreux organismes privés, à but non lucratif qui offrent une formation en éducation civique et des électeurs à l'échelon international. Ces instances offrent également en général une "formation des formateurs" afin que leurs travaux puissent bénéficier d'une diffusion aussi large que possible grâce à des instructeurs locaux.

VII. OBSERVATEURS INTERNATIONAUX

La valeur des délégations d'observateurs internationaux est mise en exergue lorsqu'elles vont au-delà de la simple observation électorale. Dans l'idéal, les observateurs internationaux sont invités à se rendre dans un pays d'accueil afin d'observer un processus électoral dont le déroulement est démocratique et sans heurt. Lorsque l'idéal est loin de la réalité, lorsque la violence explose et la démocratie est corrompue, la présence, les contacts internationaux et les rapports des observateurs prennent une valeur encore plus grande que le compte-rendu de leurs observations d'un processus au déroulement pacifique. Dans ce sens, le rôle d'un observateur international est autant d'"affirmer" ou de critiquer que d'observer et de signaler.

D'un autre côté, lorsque des élections se rapprochent d'un idéal démocratique, la valeur des observateurs internationaux est à son summum, bien qu'elle puisse être moins évidente pour le critique peu perspicace. Lorsqu'un processus électoral est suspect et lorsqu'il existe des antécédents de fraude électorale, ce sont souvent les observateurs internationaux qui pourront, le mieux, mettre fin à ces soupçons. Lorsque les régimes militaires sont en mesure, et souhaitent, renverser des gouvernements élus démocratiquement, il est particulièrement important qu'une affirmation objective de l'intégrité du processus électoral soit disponible. Tout ceci est également important pour calmer les esprits et éviter les troubles publics dont l'apparition pourrait être dans l'intérêt de partis politiques, militants et très organisés. Bien qu'on puisse difficilement la prédire, la possibilité d'une remise en question, à motif politique, des résultats électoraux n'est pas totalement impossible au Sénégal. Il est plus probable que quelques-uns des quinze partis politiques, étant donné leur propres faiblesses structurelles, ne soient pas en mesure d'accepter les résultats, quels qu'ils soient, sans protester.

Il n'en reste pas moins que les observateurs internationaux peuvent appuyer la légitimation ou la discréditation d'un gouvernement élu. Il est donc important, essentiel même, que les équipes d'observateurs démontrent une certaine considération à l'égard du gouvernement actuel en recherchant son aval du processus d'observation. Comme le recommandent les "Directives de l'observation électorale internationale", l'équipe d'observation devrait obtenir une invitation du gouvernement en place (Groupe Juridique International des Droits de l'Homme - 1984, p. 13). Cette invitation pourrait éventuellement ne pas être offerte avec la même conviction dans tous les secteurs des pouvoirs publics, mais une certaine prise de position officielle semble essentielle.

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

Bien qu'aucune prévision ne soit sûre, presque tous les responsables publics et des partis ont exprimé être disposés, et/ou souhaiter, bénéficier de la présence d'observateurs internationaux en 1993. Les dirigeants des partis de l'opposition avec lesquels nous nous sommes entretenus ont déclaré souhaiter vivement la venue d'observateurs étrangers. Les responsables des pouvoirs publics sénégalais ont semblé quelque peu moins enthousiastes. Certains responsables encouragent la venue de ces délégations, alors que d'autres les considèrent simplement comme inévitables. Un cadre au moins du ministère de l'Intérieur ne voit "aucune raison pour leur présence". Dans l'ensemble, cependant, les dirigeants sénégalais souhaitent bénéficier de la présence des observateurs en qualité de témoins du processus.

Le solide soutien des partis de l'opposition à la venue des observateurs internationaux comportait une condition annexe : la plupart de nos interlocuteurs estimaient que le nombre et la distribution géographique des équipes d'observateurs envoyées précédemment, comme en 1988, n'était pas suffisante pour évaluer de façon efficace les élections. Selon eux, en 1993, il conviendrait de placer ces équipes dans un grand nombre de bureaux de vote, dans tout le pays. Ils recommandent que tout le processus électoral soit soumis à ladite observation : de la distribution des bulletins de vote à la déclaration finale du dépouillement du scrutin.

Il convient de noter ces recommandations des dirigeants de l'opposition étant donné les problèmes particuliers des partis. Ils sont censés déployer sur le terrain deux observateurs dans chacun des 7.500 bureaux de vote ainsi que des observateurs dans les centres de dépouillement du scrutin. Etant donné la taille restreinte des partis, ces derniers ne peuvent assumer les charges des repas et des frais de leurs employés électoraux. La plupart des partis ne peuvent même en assurer une partie. De ce fait, il y aura bien moins d'observateurs de partis que le Code électoral n'en prévoit. Cette lacune représente déjà une source de controverse partisane. Les observateurs internationaux pourraient sans doute permettre d'alléger quelque peu ou de confirmer les soupçons découlant du manque d'observateurs de parti.

Le point de vue des observateurs est presque aussi important que leur présence pure et simple. Dans des élections éventuellement violentes et instables, ils peuvent aider à décourager la violence et rassurer les électeurs craintifs. Dans des élections plus pacifiques, comme ce devrait être le cas au Sénégal, leur présence constitue une expression de soutien international au processus démocratique. Ils deviennent, pour la collectivité internationale, le legs des défenseurs des droits de l'homme.

VIII. INFORMATION BUDGETAIRE

Les chiffres ci-dessous constituent le récapitulatif de budget présenté par le gouvernement sénégalais en septembre 1991, en vue des élections de 1993. Le budget intégral se trouve à l'annexe C. L'une des principales tâches de l'équipe de l'IFES a été l'analyse du budget en tant que demande d'aide adressée aux bailleurs de fonds internationaux. Cette dernière comprend la réforme et le perfectionnement du système électoral, la normalisation et la délivrance de cartes nationales d'identité pour tous les citoyens sénégalais âgés de 15 ans et plus, une révision complète de la liste électorale et la non-concommittance des élections.

BUDGET DES ELECTIONS DE 1993

(265 CFA = 1 \$ E.-U.)

Carte nationale d'identité	1.660.214.520 CFA
Inscriptions	714.858.500 CFA
Elections présidentielles	4.237.439.162 CFA
Elections législatives	<u>2.348.739.052 CFA</u>
TOTAL	8.961.251.234 CFA (33,816,042 \$ E.-U.)
Le budget pour les élections présidentielles et législatives de 1988 était de	3.085.000.000 CFA (11,641,509.43 \$ E.-U.)

**RECAPITULATIF EN DEUX PARTIES
DU BUDGET DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES DE 1993**

	CFA	Equivalent en \$ E.-U.
1. Véhicules, carburant, réparations, location de véhicules/avions, matériel de communication/radios, et transports	1.673.700.854	6,315,852
2. Dépenses annexes (10% des frais préliminaires de l'élection présidentielle)	385.210.742	1,453,625
3. Alimentation (armées, gendarmerie, employés électoraux)	234.634.900	885,415
4. Matériel de communication, radios, télécommunications, matériel du maintien de l'ordre	462.185.479	1,744,097
5. Salaires supplémentaires pour les responsables électoraux chargés de la formation	556.870.000	2,101,396
6. Heures supplémentaires (salaires et heures supplémentaires)	<u>80.000.000</u>	<u>301,887</u>
SOUS-TOTAL	3.392.602.245	12,802,273

L'équipe de l'IFES remet en question la nécessité de ces débours pour le soutien à court terme des élections présidentielles de 1993. En outre, la disparité entre les rubriques comme l'éducation civique et les indemnités est troublante. L'IFES recommande le soutien des activités de projet indiquées ci-dessous :

1. Education/formation civique	97.456.100	367,759
2. Mobilisation	32.052.225	120,952
3. Matériel, fournitures de bureau, fournitures électorales (urnes, isoloirs, lampes, tampons, etc)	236.947.775	894,142
4. Impression (bulletins de vote, formulaire)	<u>519.663.917</u>	<u>1,960,996</u>
SOUS-TOTAL	886.120.017	3,343,849

**RECOMMANDATIONS BUDGETAIRES DE L'EQUIPE D'IFES
ELECTIONS PRESIDENTIELLES**

FORMATION EN EDUCATION CIVIQUE

A la suite des modifications du Code électoral ayant trait aux règles et aux procédures à suivre le jour des élections, il conviendrait d'élaborer un programme et des directives de formation exhaustifs, destinés aux responsables électoraux à tous les niveaux. L'équipe a rencontré le directeur des programmes d'éducation civique et de formation du ministère de l'Intérieur, fort compétent en dépit d'un manque d'expérience en matière d'administration électorale. L'équipe recommande l'octroi d'un financement aux fins d'un expert électoral de l'extérieur, qui serait chargé d'élaborer les directives et le programme de formation, en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur. Un éventuel projet de long terme pourrait comprendre la production d'un manuel de formation.

<u>Expert en formation</u>	CFA	\$ E.-U.
Salaire (250 \$E-U/jour x 15 jours)	993.750	3,750
Per diem (173/jour x 15 jours)	687.675	2,595
Transport	<u>1.590.000</u>	<u>6,000</u>
SOUS-TOTAL	3.271.425	12,345

Salaires des responsables électoraux

(Salaire à régler aux responsables du ministère de l'Intérieur chargés de la formation des préfets et des sous-préfets)

30 formateurs (3 par région) @ 5.000 CFA/
journée de 5 heures x 2 jours

	1.500.000	5,660
--	-----------	-------

(Salaire à régler aux préfets et sous-préfets pour former les employés des bureaux de vote)

2 formateurs x 138 sites x 2.500 CFA/
journée de 5 heures)

	<u>6.900.000</u>	<u>26,038</u>
--	------------------	---------------

SOUS-TOTAL	8.400.000	31,698
-------------------	------------------	---------------

L'équipe de l'IFES recommande, aussi rapidement que possible, l'organisation d'une émission d'éducation civique axée sur trois grands sujets : la carte nationale d'identité, l'inscription des

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

électeurs et les élections présidentielles. La radio semble être le moyen le plus efficace pour atteindre un public aussi nombreux que possible, mais les estimations fournies concernent la télévision.

Conception d'une émission d'éducation civique

	CFA	\$ E.-U.
A. Cartes nationales d'identité		
Cachets des acteurs	380.000	1,434
Production télévisée (1 spot)	1.400.000	5,283
Traduction (6 langues)	750.000	2,830
Diffusion radiophonique	315.900	1,192
Conception d'une bande dessinée	175.000	660
Conception d'affiches/prospectus	874.100	3,298
Production d'un documentaire	<u>2.105.000</u>	<u>7,943</u>
SOUS-TOTAL	8.400.000	31,698
B. Inscriptions des électeurs		
Production d'un sketch (3 acteurs, 3 musiciens)	5.700.000	21,509
Spots publicitaires (3)	4.200.000	15,849
Traduction (6 langues)	1.500.000	5,660
Diffusion radiophonique	1.579.000	5,960
Production d'un documentaire	1.895.000	7,151
Affiches, Prospectus, Bandes dessinées	1.049.100	3,959
Publicités dans la presse écrite	<u>4.000.000</u>	<u>15,094</u>
SOUS-TOTAL	14.400.000	54,340
C. Elections présidentielles		
Production d'un spot télévisé	1.400.000	5,283
Traduction	750.000	2,830
Diffusion du spot télévisé	900.000	3,396
Production d'un documentaire sur les procédures de vote		

IFES Rapport d'évaluation
pré-électorale: Senegal

	CFA	\$ E.-U.
(frais de transport des collaborateurs inclus)	5.745.000	21,679
Publicités dans la presse écrite	2.000.000	7,547
Brochures de guides des électeurs (20.000)	3.500.000	13,208
Bandes dessinées (87.500)	437.500	1,651
Réalisation d'un brochure sur le Code électoral (2.000)	<u>40.000.000</u>	<u>150,943</u>
SOUS-TOTAL	54.732.500	206,538
TOTAL PROGRAMME D'EDUCATION CIVIQUE	97.456.100	367,759

FOURNITURES ELECTORALES

L'équipe de l'IFES recommande la coordination par le ministère de l'Intérieur de l'assistance des bailleurs de fonds concernant les fournitures ci-dessous.

	CFA	\$ E.-U.
Papier des bulletins de vote (46.410.000 - présidentielles)	278.460.000	1,050,792
Formulaires de procès-verbal (7.500 bureaux de vote x 15 exemplaires @ 1,33 CFA)	3.740.625	14,116
Feuilles de décompte	4.000.000	15,094
Affiches (publicité du Code électoral)	1.350.000	5,094
Tampons d'encre indélébile (2,2 par bureau de vote)	<u>16.500.000</u>	<u>62,264</u>
SOUS-TOTAL	304.050.625	1,147,360

Matériel

Le Centre de traitement des données (Direction de l'Automatisation des Fichiers - DAF) constitue le noyau des opérations électorales. Ce Centre produit les listes d'électeurs, les cartes d'inscription et les cartes nationales d'identité. Le directeur du Centre a souligné la nécessité d'obtenir un régulateur électrique afin de pouvoir assurer ses obligations d'impression et de consommation électrique.

Régulateur électrique d'ordinateur	30.455.000	114,924
Papier d'impression des listes électorales	<u>55.237.492</u>	<u>208,443</u>
SOUS-TOTAL	85.692.492	323,367
SOMME GLOBALE	<u>487.199.217</u>	<u>1,838,488</u>

IX. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans un certain sens, la réussite spectaculaire de la Commission de réforme pourrait préfigurer une insatisfaction politique importante, peut-être tout aussi spectaculaire, quant à l'évolution des préparatifs électoraux. Un certain nombre de dates limite imposées par la Commission à l'Etat, spécifiquement le ministère de l'Intérieur, ne seront sans doute pas respectées, ni de près ni de loin. Les dispositions concernant l'éducation des électeurs et leur mobilisation, rendues obligatoires par la Commission, ne sont pas mises en oeuvre. Et, ce qui est sans doute le plus important, les espoirs de l'ensemble des dirigeants des partis politiques quant à leur participation à la planification et à la gestion électorales sont restés insatisfaits, et de loin.

Les objectifs des subventions publiques destinées aux activités des partis politiques privés, allant de l'observation du scrutin aux campagnes, dépassent fortement toute attention raisonnable à l'égard de bien des normes. Cependant, l'existence de ces objectifs au sein du budget électoral national, même inopérant, a amené une ré-orientation des grands partis politiques. Ils semblent être moins en mesure aujourd'hui de composer des campagnes électorales indépendantes qu'ils ne l'ont été de par le passé. Dans certains cas, les dirigeants des partis, Landing Savane et Abdoulaye Bathily par exemple semblent être dotés de la popularité personnelle nécessaire pour séduire les électeurs, mais ceci, en l'absence d'une base de parti. A cet égard, la plupart des critiques du parti socialiste visent ses dirigeants de second plan, plutôt que le Président Abdou Diouf. Nombreux sont les membres de l'opposition qui estiment que les adhérents du parti profitent et abusent de l'indéniable popularité du Président. Les recommandations suivantes soulignent les domaines de soutien utile des bailleurs de fonds internationaux.

1. Formation du Personnel des Bureaux de Vote : il conviendrait d'élaborer un programme et des directives de formation exhaustifs destinés aux responsables électoraux participant à tous les échelons du scrutin. Le ministère de l'Intérieur est responsable de la formation des responsables électoraux (préfets, sous-préfets), qui à leur tour forment le personnel des bureaux de vote de leur région. A la suite des modifications du Code électoral concernant les règles et les procédures du processus électoral, il est évident que la formation demandera des participants hautement qualifiés. Les préfets et les sous-préfets, sauf leur respect, ne sont experts en matière de procédures électorales. S'il fallait offrir à tous les préfets un cours de formation normalisé, il est probable que la formation qu'ils dispenseraient à leur tour réduirait la possibilité d'interprétations variées quant aux procédures de vote et de dépouillement du scrutin.

2. Education Civique : étant donné les faibles niveaux de participation électorale au Sénégal au cours des deux dernières élections et l'arrivée d'un nouveau groupe d'âge dans l'électorat,

les 18 à 21 ans, il est probable que la majorité des Sénégalais n'ont aucune expérience récente en matière de vote. En outre, seule une minorité d'électeurs potentiels pourrait être en âge de se souvenir de la dernière réelle compétition électorale. En conséquence, un grand programme d'éducation des électeurs est nécessaire au Sénégal afin de promouvoir une totale participation aux élections. Ce qui est encore plus important, l'éducation civique devrait servir à appuyer la certitude que le changement politique est possible grâce à des élections régulières. Ce programme pourra être entretenu de façon optimale par le truchement des établissements et universités d'éducation publique et/ou les quelques associations civiques privées. On pourrait également promouvoir des programmes d'éducation civique d'orientation plus ciblée, et ce, par les pouvoirs publics, mais à l'heure actuelle à l'évidence les mécanismes à cet effet font défaut.

3. Cartes Nationales d'Identité : la distribution de la carte nationale d'identité et la distribution de la carte électorale représentent deux processus coûteux et laborieux. Alors que la carte nationale d'identité est censée être distribuée presque universellement à tous les adultes, la carte électorale ne sera distribuée qu'aux électeurs habilités. Les procédés de distribution peuvent, néanmoins, être compris en chevauchement. Si la carte électorale était distribuée en même temps que la carte d'identité, l'on pourrait effectuer d'importantes économies. En outre, une distribution double pourrait encourager une plus grande participation électorale.

A l'évidence, à longue échéance, la distribution des cartes pourrait être séparée, de façon efficace, car les électeurs déménagent de circonscription. A court terme, cependant, l'on peut prévoir une faible "migration" avant les élections de 1993. Il existe donc peu de raisons apparentes pour ne pas les distribuer en simultané, sauf, bien sûr, en ce qui concerne les réglementations administratives. On pourrait permettre au petit segment de l'électoral doté d'autres pièces d'identité acceptables, telles qu'un passeport, mais sans carte d'identité, de demander directement une carte électorale auprès de la Commission ou du bureau idoine du ministère de l'Intérieur. Il est urgent que le gouvernement mettent en oeuvre et diffusent un programme d'éducation civique et de sensibilisation destiné aux électeurs, et concernant l'importance de l'obtention de la carte nationale d'identité et de l'inscription sur les listes électorales.

4. Conception du Bulletin de Vote : le Code électorale ne prescrit aucune procédure afin de disposer des bulletins de vote inutilisés une fois que l'électeur aura choisi celui de son choix. Tout d'abord, nous recommandons la mise sur pied et la diffusion de réglementations uniformes concernant la mise au rebut des bulletins de vote, de façon à protéger le secret du scrutin ou

du vote individuel. Les bulletins de vote inutilisés pourraient être placés dans une boîte fermée, à proximité de l'isoloir, hors de la vue des personnes présentes dans le bureau de vote, avant que l'électeur ne sorte de l'isoloir.

Une mesure importante : l'équipe de l'IFES recommande, pour régler ce problème à l'avenir, que l'on étudie la possibilité de délivrer un bulletin de vote unique. L'emploi de ce dernier serait un avantage pour le secret du vote, sans décourager les personnes analphabètes de voter.

5. Secret du Vote : une tradition ou une pratique fondée sur une expression avérée de la volonté populaire mérite toujours déférence et respect. Nous ne pouvons donc présumer l'imposition obligatoire du secret du vote exigé aux Etats-Unis et en Europe. Il n'en reste pas moins qu'il convient d'encourager un mouvement en faveur d'un niveau maximal de secret électoral. Il conviendrait de décourager le type de pression subtile exercée sur les électeurs de par le passé afin qu'ils fassent la démonstration publique de leur choix. La promotion du secret électoral pourrait soit être traitée simplement comme faisant partie de l'éducation civique, soit encouragée avec plus de vigueur. Pour accélérer le processus de vote et relever le secret du vote, l'équipe recommande que l'un des responsables du bureau de vote présente l'enveloppe et tous les bulletins de vote aux électeurs, puisque ces derniers ne prennent pas toujours un exemplaire de chaque bulletin de vote, et l'on peut ainsi savoir d'entrée de jeu leur choix. Les bailleurs de fonds internationaux pourraient éventuellement prendre en considération d'adjoindre une condition à leur aide ayant trait au niveau de secret de vote garanti aux électeurs.

6. Droits de Vote des Sénégalais à l'Etranger : le Code électoral sénégalais ne prévoit pas de procédures permettant aux Sénégalais vivant à l'étranger de voter dans le pays où ils résident. Il semble que le nombre d'électeurs potentiels dans ce cadre soit important. Par exemple, un million au moins de Sénégalais vivent dans les pays limitrophes du Sénégal. La Commission de réforme a étudié la possibilité de leur accorder le droit de vote, mais les complexités rencontrées sur le chemin d'une solution ont été nombreuses. La Commission a reporté à une date ultérieure l'étude de la loi organique pertinente.

Selon l'équipe de l'IFES, il conviendrait d'entreprendre une étude des procédures optionnelles de vote des Sénégalais résidant à l'étranger, pour leur permettre de voter à l'endroit de leur résidence. Nous recommandons l'octroi d'une assistance technique à cet effet.

7. Commissions de Campagne Electorale Non-partisanes : étant donné la domination de longue date d'un parti au sein du gouvernement et ce, dans tout le secteur étatique sénégalais, tous les autres partis politiques estiment, dans l'ensemble, que les fonds et les ressources publiques sont utilisées à des fins partisans. A l'évidence, aucun des quinze partis politiques n'a, de près ou de loin, les mêmes ressources que le parti prédominant. Afin de présenter une certaine garantie quant à l'utilisation non-partisane des ressources étatiques, nous estimons qu'il conviendrait de donner pouvoir à un organisme ou une Commission indépendants afin de passer en revue et de faire régulièrement le compte-rendu des dépenses partisans et de campagne électorale. Cet organisme pourrait être sur le modèle des commissions électorales que l'on trouve dans d'autres pays. A cet égard, il conviendrait de soutenir des recherches et des conseils techniques idoines par le truchement d'une assistance internationale.

8. Circonscriptions Electorales : le Code électoral ne stipule aucune disposition concernant le découpage des circonscriptions en tant que tel. Le Sénégal se divise en 10 régions administratives, 30 départements décentralisés en 90 zones, 48 sections commerciales et 371 collectivités rurales. L'équipe de l'IFES suggère l'affectation d'appellations aux circonscriptions électorales aussi rapidement que possible afin de faciliter la planification de l'inventaire et de la distribution du matériel et fournitures électoraux.

9. Observateurs Internationaux : le déroulement des événements perturbants et potentiellement déstabilisants à l'issue des élections présidentielles sénégalaises en 1988 justifie pleinement l'inquiétude nationale et internationale en ce qui concerne l'exécution et le suivi pacifiques de la prochaine élection présidentielle. Il est heureux que les partis politiques et le gouvernement sénégalais aient entrepris des réformes électorales de fond afin de rassurer les Sénégalais intéressés. Cependant, comme tous les changements qui n'ont jamais été mis en oeuvre, la réussite de ces réforme est loin d'être assurée. L'esprit de démocratie semble régner sur le Sénégal, mais sa mise en oeuvre pratique avérée reste nécessaire.

En 1993, les observateurs internationaux pourront jouer un rôle précieux pour rassurer l'électorat et les différents partis de l'opposition quant au niveau d'intégrité du scrutin. Etant donné le scepticisme concernant le caractère idoine des observateurs dans différentes régions, les observateurs internationaux ne peuvent qu'être un élément rassurant s'ils viennent en grand nombre et qu'ils sont répartis de façon plus équilibrée que lors des élections précédentes.



ANNEXES

